

LES
CAISSES DE COMPENSATION
D'ALLOCATIONS FAMILIALES

Depuis la Loi du 11 Mars 1932.

THÈSE POUR LE DOCTORAT
présentée et soutenue le 8 Mars 1937, à 14 heures

PAR

YVES HELLEU

Président : M. TRUCHY, professeur.
Suffragants { *MM. OUALID, professeur*
ROGER PICARD, professeur.

PARIS
LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE
17, RUE DE CONSTANTINOPLE, 17

1937

LES
CAISSES DE COMPENSATION
D'ALLOCATIONS FAMILIALES

Depuis la Loi du 11 Mars 1932.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LES
CAISSES DE COMPENSATION
D'ALLOCATIONS FAMILIALES

Depuis la Loi du 11 Mars 1932.

THÈSE POUR LE DOCTORAT
présentée et soutenue le 8 Mars 1937, à 14 heures

PAR

YVES HELLEU

Président : M. TRUCHY, professeur
Suffragants { *MM. OUALID, professeur*
ROGER PICARD, professeur.

PARIS
LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE
17, RUE DE CONSTANTINOPLE, 17

1937



LES CAISSES DE COMPENSATION D'ALLOCATIONS FAMILIALES

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DE L'INSTITUTION

Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, les questions sociales n'intéressent ni l'opinion ni les Pouvoirs Publics. La Société laisse à l'individu le soin d'assurer la subsistance de sa famille ; elle ne conçoit pas qu'elle ait des responsabilités dans ce domaine.

Au cours du XIX^e siècle, l'initiative privée, renforcée dans le cadre syndical, se traduit par des manifestations isolées en faveur des familles nombreuses, notamment sous l'influence de l'Encyclique *Rerum Novarum* de Léon XIII.

C'est seulement au début du XX^e siècle, et surtout après la guerre, que le Parlement se préoccupe de leur accorder légalement des avantages :

Majorations des retraites ouvrières et paysannes ¹ ;

Allocations d'encouragement national aux familles nombreuses ² ;

Allocations d'assistance aux familles nombreuses nécessiteuses ³.

1. Loi du 5 avril 1910.

2. Lois des 22 juillet 1923, 13 juillet 1925, 29 avril 1926 et 16 avril 1930.

3. Lois des 14 juillet 1913, 27 juin 1922, 12 février 1924, 29 avril 1926 et 30 mars 1931.

Prestations-maternité des assurances sociales ¹.

Mais ces avantages limités à des bénéficiaires peu fortunés ne représentent eux-mêmes qu'une aide trop restreinte.

La loi du 11 mars 1932 qui généralise le versement des allocations familiales, constitue la première mesure vraiment efficace adoptée par les Pouvoirs Publics en faveur des familles nombreuses.

A l'époque où l'institution s'épanouit enfin, il nous a paru intéressant de suivre, dans leur création, puis dans leur essor, les collaboratrices essentielles de ce généreux mouvement : les Caisses de Compensation, c'est-à-dire les organismes qui ont pour mission de répartir entre les employeurs la charge des allocations versées aux salariés en proportion du nombre de leurs enfants.

1^o LA PÉRIODE DE LIBERTÉ

La nécessité de venir en aide d'une manière particulière aux travailleurs chargés de famille s'était évidemment révélée bien avant le vote de la loi de 1932.

Antérieurement à son application obligatoire le régime des allocations familiales s'était développé librement, d'abord dans les services publics, puis dans les entreprises privées où il donna naissance aux premières Caisses de Compensation ; ainsi que l'établissent les travaux préparatoires de la loi, le Parlement s'est contenté de sanctionner un état de fait pour en assurer la généralisation.

Ce furent les administrations publiques qui prirent les premières l'initiative de « favoriser » les pères de famille : dès 1860 le Ministre de la Marine accorda aux inscrits maritimes une allocation de 0 fr. 10 par jour et par enfant. Cet exemple, suivi

1. Lois des 5 avril 1928 et 30 avril 1930.

en 1897 par le Ministre des Finances, en 1908 par le Ministre de l'Instruction publique, gagna progressivement les autres administrations, et, le 7 avril 1917, une loi accordait les allocations familiales aux fonctionnaires au-dessous d'un certain traitement. Huit mois plus tard, le 14 novembre 1918, une autre loi, supprimant toute limite de traitement, en étendait le bénéfice à tous les fonctionnaires sans exception.

Les administrations départementales et municipales, les compagnies de chemins de fer et les établissements miniers adoptaient, vers la même époque, des dispositions analogues.

Parallèlement, quelques entreprises particulières s'efforçaient d'encourager les familles nombreuses.

De l'enquête à laquelle se sont livrés MM. Bonvoisin et Maignan dans leur intéressant ouvrage fondamental en la matière¹, il ressort que la première initiative privée est due aux établissements Klein, de Vizille, qui instituèrent, en 1884, un service d'indemnités pour charges de famille.

En 1891, Léon Harmel créait, au Val-des-Bois, une « Caisse de famille ».

Quelques entreprises fondèrent les années suivantes des services similaires.

Mais c'est seulement de 1918 que date la formule qui a donné naissance aux Caisses de Compensation actuelles. Il est difficile d'en déterminer la paternité puisqu'elle fut adoptée à un mois d'intervalle par deux chefs d'entreprises, et que chacun d'eux ignorait l'initiative de l'autre.

Bien que la première réalisation en date soit due à M. Marcesche, c'est généralement l'œuvre de M. Romanet qui est citée en exemple. Tout en rendant le même hommage aux deux novateurs, nous nous référerons donc à l'œuvre du dernier nommé.

1. Bonvoisin et Maignan. *Allocations Familiales et Caisses de Compensation*. Paris, Sirey, 1930.

M. Romanet, Directeur de la Maison Regis Joya, à Grenoble, avait accordé des bonifications à ses ouvriers chargés de famille et d'autres entreprises de la région avaient imité son exemple. Mais l'expérience présenta rapidement des inconvénients : les charges dues au service des allocations se révélaient trop variables soit entre les différents employeurs, soit au sein d'un même établissement. Selon la proportion des pères de famille embauchés, les prix de revient oscillaient d'une manière notable.

Pour satisfaire aux exigences de la concurrence, certains patrons pouvaient être tentés de rechercher les ouvriers célibataires et, loin d'être aidés, les pères de famille risquaient ainsi d'être plus « handicapés » encore qu'auparavant.

C'est pour éviter ce danger que M. Romanet eut l'idée de grouper les différents employeurs versant des allocations et de faire participer chacun d'eux, proportionnellement à son importance, aux charges de la collectivité ; ainsi fut constituée la « Caisse de Compensation des mécaniciens, chaudronniers et fondeurs de l'Isère ».

D'après le principe de la compensation, le montant global des allocations à verser est réparti entre tous les adhérents de la caisse, au prorata de leur importance respective, cette importance pouvant être déterminée par différents critères tels que les effectifs, les journées de travail effectuées, les salaires payés. La contribution de l'employeur est donc la même, qu'il emploie ou non des chefs de famille.

L'exemple de MM. Marcesche et Romanet fut bientôt suivi par les industriels de Fourmies et par le Consortium de Roubaix-Tourcoing. D'importants groupements apportèrent leur appui et à partir de 1919, le mouvement fit de rapides progrès, favorisé par les circonstances de l'après-guerre.

L'initiative privée avait donc tenu pleinement son rôle et l'intervention du législateur ne paraissait pas s'imposer.

Les menaces de la crise économique ne furent sans doute pas étrangères à cette intervention.

Comme toujours en pareille circonstance, les lois de la concurrence jouaient avec plus de rigueur.

Sous la pression des difficultés, industriels et commerçants, pour serrer leurs prix de revient, étaient tentés de diminuer leurs frais généraux et parmi les charges compressibles apparaissaient au premier plan celles — facultatives — des allocations familiales.

Les patrons non affiliés aux Caisses de Compensation reculaient devant les dépenses supplémentaires qu'aurait entraînées leur adhésion.

Quant à ceux qui s'y étaient inscrits, handicapés par rapport à leurs concurrents moins compréhensifs, ils pouvaient songer à supprimer cette charge bénévole supplémentaire. Mais si la crise accentuait l'inégalité de charges du côté patronal, elle accentuait aussi l'inégalité de profit chez les salariés selon que ceux-ci recevaient des allocations familiales ou n'en bénéficiaient pas.

Dans une circulaire du 25 juin 1932, le Ministre du Travail résume ainsi la situation : « L'institution s'est développée jusqu'ici librement, sans intervention des Pouvoirs Publics, sauf dans une catégorie professionnelle, celle du bâtiment et des travaux publics.

« Mais elle est arrivée à un point de son évolution où elle marque un temps d'arrêt. Depuis trois ans la progression s'est sensiblement ralentie. Le nombre de Caisses n'a augmenté que de 11 unités de 1928 à 1929, de 3 de 1929 à 1930. En 1931 il a diminué de deux unités. Quant à l'effectif du personnel couvert par les caisses, il s'accroît de plus en plus lentement. Alors que du

1^{er} janvier 1928 au 1^{er} janvier 1929 il avait augmenté de 240.000, l'accroissement annuel n'a plus été que de 80.000 au 1^{er} janvier 1930, de 30.000 au 1^{er} janvier 1932.

« ... Fallait-il laisser tomber une Institution qui est née et s'est développée surtout en France et qui a exercé une influence heureuse sur la natalité ainsi que sur la décroissance de la mortalité et la mortalité infantile ? Les Pouvoirs Publics ne l'ont pas pensé et d'accord avec les initiateurs du mouvement, ils ont estimé que la loi devait intervenir pour rétablir l'égalité des charges entre les employeurs en imposant à tous l'obligation d'adhérer à une Caisse de Compensation. »

Ainsi que l'indique M. le Professeur Truchy : « Dans les milieux mêmes et aux époques où les initiatives privées ont pris leur essor, il appartient encore à l'État de les coordonner et de les pousser dans les directions utiles à l'intérêt général. C'est un rôle complexe et difficile à jouer où il y a moins de place pour la contrainte que pour les conseils, la persuasion, l'influence que l'État tire de son prestige et du fait qu'il parle au nom de la nation ¹. »

2° L'OBLIGATION LÉGALE

Telles sont les raisons qui motivèrent l'intervention des Pouvoirs Publics. Le Parlement avait d'ailleurs déjà été saisi de la question :

Parallèlement à l'action privée sommairement rappelée ici, des députés et des sénateurs étaient intervenus en faveur de l'obligation légale qui avait même été instituée dans une catégorie professionnelle, celle du bâtiment et des travaux publics.

Dès 1920, M. Bokanowski et un certain nombre de ses collègues déposaient une proposition tendant à instituer « l'aide aux

1. H. Truchy. *Cours d'Economie politique*, 4^e édition, t. I, livre II, 1^{re} partie, p. 86. Paris, Sirey, 1936.

familles nombreuses » par le versement obligatoire d'un « sursalaire familial ¹ », et en fixaient le montant à 5 p. 100 du salaire touché par le chef de famille pour le premier enfant, à 7,50 p. 100 pour chacun des suivants. Les Caisses de Compensation existantes s'opposèrent à ce projet parce qu'elles estimaient d'une part que ces taux étaient exagérés, d'autre part que l'obligation légale était encore prématurée. Mais, le 19 décembre 1922, avec l'accord des syndicats de travaux publics, le Parlement vota un texte de loi ainsi conçu :

« Les cahiers des charges des marchés de travaux publics passés au nom de l'État, des départements, des communes et des établissements publics, pourront prévoir l'obligation pour les soumissionnaires, de servir des allocations familiales au personnel occupé à ces travaux. Un décret pris dans la forme des règlements d'administration publique déterminera les modalités d'application de la présente disposition. »

Ce décret a été rendu le 13 juillet 1923 : il prescrit l'affiliation obligatoire de l'employeur à une Caisse de Compensation. Il fut bientôt appliqué partout par l'État. Pour les départements et les communes, l'application restant facultative, la mise en vigueur se poursuivit moins rapidement. En juin 1931, 80 départements et plusieurs centaines de communes avaient cependant usé de la latitude qui leur était donnée.

Le principe étant ainsi admis, sa généralisation ne pouvait tarder.

En 1926, M. Tremintin déposa à la Chambre une proposition qui tendait à imposer l'obligation non plus seulement aux concessionnaires de travaux publics, mais aux concessionnaires de marchés de fournitures. Cette proposition ne fut pas discutée.

Le 24 janvier 1929, M. Lerolle et ses collègues du groupe des

1. *Documents parlementaires*, Chambre des Députés, année 1920, session ordinaire, n° 561.

Démocrates populaires, le 25 janvier de la même année, M. Landry et 220 de ses collègues, déposaient deux propositions de loi ¹ tendant, avec des modalités de détail différentes, à rendre obligatoire pour tous les employeurs le versement d'allocations familiales par l'intermédiaire des Caisses de Compensation.

La même année encore, le 25 juillet, le Gouvernement de M. Poincaré déposait un projet de loi dans ce sens ².

Les trois textes précités furent renvoyés à l'examen de la Commission d'Assurance et de Prévoyance sociales et pour avis à la Commission du Travail qui adoptèrent, après modifications, le projet de loi du Gouvernement ³.

Alors intervient un fait qui mérite d'être noté parce qu'il n'est pas conforme à la procédure parlementaire ordinaire : le texte ainsi modifié fut soumis pour discussion à une Commission spéciale qui comprenait des Sénateurs, des Députés, des fonctionnaires, des membres du Conseil Supérieur du Travail et du Comité Central des Allocations Familiales, ainsi que des représentants des Caisses de Compensation existantes. Instituée par arrêté du Ministre du Travail en date du 26 juin 1929, cette « Commission Supérieure des Allocations Familiales », ainsi composée, était particulièrement qualifiée pour donner un avis ; son intervention paraissait heureuse parce que, selon la remarque de M. François Saint-Maur ⁴ : « associés à la préparation du texte qui les concerne, les intéressés, l'ayant ainsi accepté d'avance, en subissent l'application avec une bonne volonté qui, en matière sociale surtout, est la meilleure garantie du succès. »

1. *Documents parlementaires*, Chambre des Députés, XIV^e législature, session de 1929, n^o 1135 et 1159.

2. *Documents parlementaires*, Chambre des Députés, session de 1929, n^o 2171.

3. Rapport de M. Lerolle et avis de M. Duval-Arnould. *Documents parlementaires*, XIV^e législature, n^o 3827 et 4204.

4. *Documents parlementaires*, Sénat, session ordinaire, 1931, n^o 545.

En fait, les Commissions de la Chambre retinrent dans leurs rapports ¹ les observations de la Commission Supérieure, et le 30 mars 1931 la Chambre des Députés adoptait sans débat le texte du projet ainsi élaboré.

Le 11 juin 1931, M. François Saint-Maur, rapporteur de la Commission de l'Hygiène, de l'Assistance, de l'Assurance et de la Prévoyance sociales, demandait au Sénat d'adopter à son tour le projet sans modification.

Parlant de l'entente réalisée, il précisait : « Cette entente s'est établie sur une base déterminée : le texte qui vous est proposé et que la Chambre des Députés a accepté tel qu'il avait été arrêté par la Commission Supérieure des Allocations Familiales. Si ce texte était modifié en quelque partie, l'adhésion donnée risquerait de n'être pas maintenue : nous verrions renaître les controverses et les difficultés d'antan et nous retarderions l'application d'une réforme utile et désirée. »

MM. Lefebvre du Prey pour la Commission du Commerce ², Darteyre pour la Commission de l'Agriculture ³ et Calmel, pour la Commission de Législation civile ⁴ déposèrent également des rapports favorables. Aussi, le 21 janvier 1932, le Sénat votait-il à l'unanimité le texte proposé.

La loi porte la date du 11 mars 1932 ⁵. Conformément aux dispositions de son article 1^{er}, elle a été insérée dans le Code du Travail, titre III du livre I où elle forme un chapitre v nouveau

1. *Documents parlementaires*, Chambre des Députés, session ordinaire, 1931, n° 4682 et 4692.

2. *Documents parlementaires*, Sénat, année 1931, session extraordinaire, n° 816.

3. *Documents parlementaires*, Sénat, année 1931, session extraordinaire, n° 886.

4. *Documents parlementaires*, Sénat, année 1931, session extraordinaire, n° 957.

5. *Journal Officiel* du 12 mars 1932.

intitulé « des Allocations Familiales » qui comprend les articles 74 a) à 74 k) ¹. Ses modalités d'application ont été déterminées par un Règlement d'Administration publique du 14 mars 1933 ².

Ces deux textes constituent la charte du régime des Allocations Familiales ; ils fixent notamment le statut des Caisses de Compensation ³.

1. Les anciens chapitres v et vi devenant respectivement les chapitres vi et vii.

2. *Journal Officiel* du 15 mars 1933.

3. C'est à eux que se réfèrent dans les développements ultérieurs les expressions « Règlement d'administration publique » et « Code du travail » employées sans autre mention particulière.

CHAPITRE II

LE PRINCIPE POSÉ PAR LA LOI DU 11 MARS 1932

La loi du 11 mars 1932 impose une double obligation aux employeurs des professions industrielles, commerciales, agricoles ou libérales :

Obligation d'accorder des allocations spéciales au personnel chargé de famille ;

Obligation, pour le versement desdites allocations, de passer par l'intermédiaire d'une Caisse de Compensation¹.

Puisque, par le vœu même du législateur, ces deux obligations sont interdépendantes, la compréhension du sujet exigera évidemment de nombreuses références au régime des Allocations Familiales.

Mais les développements porteront principalement sur le statut des Caisses de Compensation, objet de cette étude.

1^o OBLIGATION D'ADHÉRER A UNE CAISSE DE COMPENSATION

Cette obligation résulte de l'article 74 a) qui pose le principe de l'institution :

« Tout employeur occupant habituellement des ouvriers ou des employés, de quelque âge et de quelque sexe que ce soit,

1. Dans ces chapitres d'exposition, l'expression « Caisse de Compensation » est employée dans un sens très large ; elle s'applique à toute institution agréée par le Ministre du Travail ; les distinctions à observer entre les différents organismes de compensation sont indiquées dans le chapitre IV.

dans une profession industrielle, commerciale, agricole ou libérale, est tenu de s'affilier à une Caisse de Compensation ou à toute autre institution agréée par le Ministre du Travail, constituée entre employeurs en vue de répartir entre eux les charges résultant des allocations familiales prévues par le présent chapitre, sous les réserves et dans les conditions déterminées ci-après. »

Il est intéressant de relever une différence de principe entre ce texte et celui qui a institué les Assurances Sociales :

La loi du 5 avril 1928, modifiée et complétée par la loi du 30 avril 1930 ¹ pose le principe dans ces termes : « Sont affiliés obligatoirement aux Assurances Sociales *tous les salariés* de l'un ou l'autre sexe... » (art. 1^{er}, alinéa 2).

La loi du 11 mars 1932, au contraire, débute ainsi : « *Tout employeur... est tenu...* »

Il en résulte que pour l'application de cette loi, pour la date de mise en vigueur notamment, c'est la catégorie professionnelle de l'employeur qui sert de critérium ; ce n'est pas la nature de l'emploi occupé par chaque salarié en particulier.

Le principe de l'obligation doit donc être étudié du point de vue de l'employeur : celui-ci est soumis à la loi par le fait qu'il exerce une certaine profession et qu'il y occupe habituellement du personnel.

2^o EMPLOYEURS VISÉS.

A) *D'après la nature de la profession.*

L'obligation a une portée très générale. Elle s'étend à l'immense majorité des employeurs puisqu'elle englobe l'industrie, le commerce, l'agriculture ² et les professions libérales.

1. *Journal Officiel* du 1^{er} mai 1930.

2. Le statut très particulier des Caisses de Compensation agricoles n'étant pas encore bien défini, il n'en sera pas fait mention dans cette étude.

Pour éviter les difficultés d'interprétation auxquelles pouvait donner lieu la notion de « professions libérales », le Ministre du Travail a précisé, par circulaire en date du 25 juin 1932, que celles-ci comprennent : « les avocats, les officiers ministériels, l'enseignement privé, les cultes, les sociétés diverses, les syndicats et chambres de commerce, les entreprises d'écritures et de comptabilité, les traducteurs et experts, les architectes et arpenteurs, les chimistes et ingénieurs, les dessinateurs industriels, les musiciens et artistes dramatiques, les publicistes, les peintres et sculpteurs, les médecins et sages-femmes, les vétérinaires et pharmaciens, les hôpitaux, maisons de santé, crèches, maisons de retraites. »

Tous ces employeurs sont donc tenus d'adhérer à une Caisse de Compensation agréée pour assurer à leur personnel le versement des allocations familiales.

Échappent seules à cette obligation les personnes qui occupent des salariés en dehors de l'exercice d'une profession quelconque : par exemple, celles qui emploient des gens de maison.

Quelle est à ce sujet la situation des « administrations publiques » considérées en leur qualité d'employeurs ?

Sous sa forme initiale, c'est-à-dire tel qu'il était rédigé dans la loi du 11 mars 1932, l'article 74 *i* du Code du travail stipulait : « Les dispositions du présent chapitre (obligation, notamment, d'adhérer à une Caisse de Compensation), ne sont pas applicables aux établissements de l'État ou autres établissements publics dans lesquels des régimes particuliers d'allocations familiales ont été institués par la loi. »

Il était donc permis d'en déduire *a contrario* que les établissements publics qui n'étaient pas placés sous un régime particulier devaient s'affilier, comme les autres employeurs, à une Caisse de Compensation.

Le Ministre du Travail l'a d'ailleurs précisé en ces termes ¹ : « La loi n'a pas fait de distinction entre les employeurs ; elle s'applique, en principe, à l'État, aux départements, communes et établissements publics lorsqu'ils occupent du personnel dans une profession visée à l'article 74 *a*.

Toutefois, l'article 74 *i* dispose que la loi n'est pas applicable aux établissements de l'État ou autres établissements publics lorsque le personnel qu'ils occupent bénéficie de régimes particuliers d'allocations familiales institués par la loi. »

Selon l'interprétation ministérielle il y a donc lieu de distinguer en l'espèce deux catégories d'établissements publics : ceux qui n'exercent pas une profession visée à l'article 74 *a* et qui bénéficient d'ailleurs d'un régime particulier d'allocations familiales institué par la loi et ceux qui gèrent, au contraire, des services à caractère industriel et commercial.

Ces derniers seuls sont tenus de s'affilier à une caisse de compensation ou de demander l'agrément pour un service particulier.

Le régime particulier auquel il est fait allusion est celui qui a été créé par la loi du 7 avril 1917 modifiée par la loi du 14 novembre 1918 ; mais il ne concerne que les fonctionnaires des services administratifs de l'État. Pour le personnel administratif des établissements départementaux et communaux, faute de régime particulier *institué par la loi*, le seul critérium était donc d'après la loi de 1932 le caractère de l'occupation.

Dans un but de simplification et de généralisation, M. Le Vezouet déposa une proposition de loi tendant à l'application pure et simple de la loi du 11 mars 1932 à toutes les administrations publiques ne bénéficiant pas encore d'un régime *légal* d'allocations familiales.

A la suite de cette proposition, le Parlement vota une loi,

1. Circulaire ministérielle du 25 juin 1932.

promulguée le 31 juin 1934 ¹ qui modifie ainsi la loi de 1932 (art. 74 *i* du Code du travail) :

« Les dispositions du présent chapitre (c'est-à-dire notamment l'obligation d'adhérer à une Caisse de Compensation) ne sont pas applicables aux établissements de l'État ou autres établissements publics dans lesquels des régimes particuliers d'allocations familiales ont été institués par la loi. »

Elles sont « applicables aux départements, communes, aux établissements publics, départementaux et communaux pour la totalité du personnel qu'ils emploient.

« Elles ne sont pas applicables aux départements, aux communes aux établissements publics départementaux et communaux dans lesquels des régimes particuliers d'allocations familiales ont été institués. »

D'après l'interprétation littérale de ce nouveau texte, sont soumis à la loi de 1932 et doivent s'affilier à une Caisse de Compensation (ou faire agréer un service particulier) :

D'une part les établissements de l'État ou autres établissements publics *pour lesquels aucune loi n'a créé au jour de la promulgation un régime particulier d'allocations familiales* ;

D'autre part, les départements, les communes, les établissements publics, départementaux et communaux qui n'ont pas, *en fait*, à la même date, de régime particulier d'allocations familiales.

L'intention de M. Le Vezouet n'a donc pas été entièrement respectée : il entendait ne laisser en dehors des Caisses de Compensation que les administrations (aussi bien celles de départements et communes que celles de l'État), dans lesquelles des régimes particuliers d'allocations familiales avaient été institués *par la loi*. En supprimant ces derniers mots, le Parlement a

1. *Journal Officiel* du 3 juillet 1934.

accordé aux administrations départementales et municipales une situation privilégiée qui ne s'explique guère : il suffit en effet, d'après le texte adopté, qu'elles aient accordé à leur personnel, sur leur seule initiative, un régime quelconque d'allocations familiales pour être dispensées de s'affilier à une Caisse de Compensation agréée.

Nous ne savons pas encore comment cette disposition sera interprétée mais il est permis de supposer qu'en toute hypothèse, lesdites administrations devront verser à leur personnel des allocations familiales d'un montant égal à celui fixé par les barèmes légaux.

B. — *Occupation habituelle de personnel.*

Mais pour être soumis à l'obligation, il ne suffit pas d'être employeur dans une des professions énumérées, il faut encore, selon la loi, y occuper *habituellement des ouvriers ou des employés*.

Le mot « habituellement » a été introduit par la Commission d'Assurance et de Prévoyance sociales de la Chambre. Le rapporteur, M. Lerolle, a justifié ainsi cette addition : « S'il est légitime d'obliger l'employeur qui occupe habituellement des salariés à s'affilier à une Caisse de Compensation pour servir des allocations familiales à son personnel, il est impossible d'imposer cette obligation à celui qui n'occupe qu'occasionnellement un salarié. Le fait, par exemple, pour un artisan qui travaille ordinairement seul, d'embaucher pour un travail urgent un compagnon, ne peut soumettre cet artisan à l'obligation de s'affilier à une Caisse de Compensation ; on se heurterait à une impossibilité pratique. »

Il ressort des commentaires du rapporteur que les employeurs qui occupent occasionnellement un ou plusieurs salariés ne sont pas tenus d'adhérer à une Caisse de Compensation.

Rappelons à ce propos que, malgré les termes employés par

M. Lerolle, la qualité de salarié ne constitue pas un critérium. La loi vise les employeurs occupant habituellement des ouvriers ou des employés, sans tenir compte de la rémunération de ceux-ci. Des patrons occupant même exclusivement du personnel non salarié sont tenus de s'affilier à une Caisse de Compensation agréée ¹. La question aurait pu se poser à ce sujet pour ceux qui font travailler régulièrement sans rémunération particulière les membres de leur famille mais, même dans ce cas, ce n'est pas le caractère du travail — gratuit ou salarié — qui modifie les obligations de l'employeur : « L'employeur qui occupe des membres de sa famille majeurs, salariés ou non, doit s'affilier à une Caisse de Compensation, même s'il n'occupe pas d'autre personnel ². » L'obligation s'applique aux employeurs « s'ils occupent leurs enfants majeurs ou émancipés non placés sous l'autorité paternelle ³. »

Par contre, « ne sont pas soumis à la loi du 11 mars 1932 sur les Allocations Familiales, ni d'ailleurs à toute la législation du travail, les établissements où ne sont employés que les membres de la famille sous l'autorité, soit du père, soit de la mère, soit du tuteur ⁴. »

« Les artisans qui n'occupent pas habituellement d'ouvriers ou d'employés *en dehors des membres de leur famille placés sous leur autorité* ne sont tenus d'aucune obligation en vertu de la loi du 11 mars 1932 ⁵. »

1. Réponse du Ministre du Travail à une question écrite de M. Jean Molinié. *J. O.* du 4 août 1934.

2. Réponse à une question écrite de M. Léon Pellé. *J. O.* du 22 décembre 1934.

3. Même réponse que (1). Dans le même sens également, réponse à M. Déat. *J. O.* du 24 janvier 1936.

4. Réponse du Ministre du Travail à une question écrite de M. Fouilland. *J. O.* du 24 décembre 1933.

5. Réponse du Ministre du Travail à une question écrite de M. Léon Pellé. *J. O.* du 31 mars 1934.

Hormis ces cas particuliers de l'employé ou de l'ouvrier appartenant à sa famille et placé sous son autorité, l'employeur est visé par la loi s'il occupe habituellement du personnel. Mais l'exemple cité par M. Lerolle n'apporte pas une précision suffisante. Comment distinguer utilement l'occupation habituelle de l'occupation occasionnelle ?

Ni la loi, ni le règlement d'administration publique ne donnent d'indication à ce sujet.

Le Comité Central des Allocations Familiales estime, en conséquence ¹, qu'il convient de se référer aux précédents et il rappelle, par exemple, que pour l'application de la législation sur l'emploi obligatoire des mutilés, n'est considérée comme occupation habituelle que celle comportant au total au moins *deux mois de travail dans l'année*.

Aucun commentaire officiel n'ayant apporté de précision à ce sujet depuis le vote de la loi, il convient d'attendre les solutions de la jurisprudence sur cette importante question.

Est donc tenu de s'affilier à une Caisse de Compensation l'employeur qui remplit les deux conditions suivantes : exercer une profession visée par la loi, y occuper habituellement des ouvriers ou employés de quelque âge et de quelque sexe que ce soit. Ces deux conditions sont, nous l'avons vu, nécessaires ; d'après le texte même de la loi elles sont également suffisantes : la nationalité de l'employeur, la nationalité des salariés, leur nombre ², de même bien entendu que leur état civil (mariés ou

1. *Manuel pratique des Allocations Familiales*. Comité central des Allocations Familiales, Paris, 31, rue Guyot, 2^e édit., p. 7.

2. *Manuel pratique des Allocations Familiales*, 2^e édit, 1934, p. 7. Dans certaines professions les employeurs occupant un personnel restreint n'ont pas été visés par la loi en même temps que leurs collègues des entreprises plus importantes (cf. chapitre III, p. 37). Il ne s'agit pas d'une dérogation au principe général, mais d'un simple délai accordé en fonction d'une situation particulière.

célibataires, avec ou sans enfants) ne modifient en rien cette obligation.

3^o CONTROLE

A. — *Quels sont les agents chargés de contrôler l'exécution de cette obligation ?*

La réponse est donnée par l'article 107 du Livre I du Code du travail tel qu'il a été modifié par la loi du 11 mars 1932 et le décret du 8 août 1935 :

ART. 107. — « Les Inspecteurs du Travail sont chargés concurremment avec les officiers de police judiciaire d'assurer l'exécution de l'article 7 *a*) de l'alinéa 3 de l'article 8, des articles 30 *d*), 32 *a*), 32 *d*), 33 *a*), 33 *b*), 33 *c*) et 33 *n*), des articles 34 à 38 et des décrets pris en exécution de l'article 39, des articles 40 à 42, des articles 75, 76, 77 et en ce qui concerne le commerce et l'industrie des articles 43, 44, 45, 74 *a*) à 74 *f*) du présent livre. »

Conformément à cet article, les agents chargés du contrôle sont les Inspecteurs du Travail ¹ et les officiers de police judiciaire ². En vertu d'un autre texte, il convient d'y ajouter les ingénieurs et contrôleurs des mines :

« En ce qui concerne l'exploitation des mines, minières et carrières, les attributions des Inspecteurs du Travail sont confiées aux ingénieurs et contrôleurs des mines qui, pour ce service, sont placés sous l'autorité du Ministre du Travail ³. »

1. Code du travail, livre II, titre III, art. 93 à 141.

2. D'après l'article 9, livre I du Code d'instruction criminelle, la police judiciaire est exercée par : les gardes champêtres et les gardes forestiers, les commissaires de police, les maires et les adjoints de maires, les procureurs du Roy (procureurs de la République) et leurs substituts, les juges de paix, les officiers de gendarmerie, les commissaires généraux de police et les juges d'instruction.

3. Code du travail, livre II, titre III, article 95.

Telles sont les trois catégories d'agents qui ont pour mission de veiller à l'exécution des dispositions légales ; conformément à leurs attributions respectives, les Inspecteurs du Travail contrôlent l'industrie et le commerce — les ingénieurs des mines, les mines et carrières — les officiers de police judiciaire, les professions libérales. Pour l'agriculture, un texte récent ¹ a habilité en ce qui concerne la loi de 1932, les contrôleurs des Assurances Sociales.

B. — *Attributions des agents chargés du contrôle.*

Ces agents « sont chargés d'assurer l'exécution » de certaines dispositions de la loi de 1932, énumérées par l'article 107 du Code du travail (livre I).

En nous reportant aux articles compris dans l'énumération, nous constatons que ces dispositions concernent l'affiliation des employeurs à une Caisse de Compensation et le versement des allocations familiales (enfants pour lesquels elles sont dues, personnes auxquelles elles sont remises, taux minima, cas particuliers).

Celle qui nous intéresse particulièrement est ainsi conçue : « L'employeur est tenu de justifier à tout moment aux agents chargés de l'application de la loi de son affiliation à une Caisse de Compensation agréée par des pièces émanant de celle-ci et attestant qu'il est à jour de ses cotisations ². »

La loi « ne précise pas la forme ni la nature de cette attestation; il suffit qu'elle émane d'une Caisse de Compensation agréée et qu'il ressorte de cette attestation que l'employeur, à la date

1. Règlement d'administration publique du 5 août 1936 (*J. O.* du 7 août).

2. Code du travail, article 74, e.

considérée, a accompli les obligations auxquelles il est tenu en vertu des statuts et règlements de la Caisse ¹. »

Une disposition semblable vise les employeurs qui ont été autorisés à conserver un service particulier : « ... L'employeur sera considéré comme contrevenant aux dispositions de l'article 74 a) (obligation de s'affilier à une institution agréée) s'il n'est pas en mesure de justifier à tout moment aux agents chargés de l'application de la loi du fonctionnement régulier de son service d'Allocations Familiales ². »

C. — *Exercice du contrôle.*

Les agents chargés du contrôle l'exercent dans les conditions générales prévues par le Code du travail. Ces conditions générales sont les suivantes :

« Les Inspecteurs ont entrée dans tous les établissements visés par les dispositions dont ils ont à assurer l'exécution, à l'effet d'y procéder à la surveillance et aux enquêtes dont ils sont chargés ³. »

« Les Inspecteurs du Travail, les ingénieurs et les contrôleurs des Mines constatent les infractions par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve contraire.

« Ces procès-verbaux sont dressés en double exemplaire dont l'un est envoyé au Préfet du département et l'autre déposé au Parquet ⁴... »

Nous étudierons ici l'action des agents chargés du contrôle, à propos de l'adhésion des employeurs aux Caisses de Compensation.

1. Circulaire ministérielle du 12 septembre 1933.

2. Code du travail, article 74 f, 2^e alinéa.

3. Code du travail, article 105, 1^{er} alinéa.

4. Code du travail, livre I, art. 107.

Une circulaire du Ministre du Travail ¹ rappelle que tout employeur visé par un décret est dans l'obligation de s'affilier à une Caisse de Compensation et qu'il ne peut invoquer aucun prétexte valable pour refuser d'y adhérer, mais elle ajoute que « les agents de contrôle ne devront pas faire jouer dans tous les cas dès le 1^{er} octobre » (date d'application de la loi aux premières professions visées) « les sanctions pénales, qu'il convient de prendre des ménagements à l'égard des petites entreprises et qu'au début de l'application de la loi, c'est surtout une tâche de propagande et de persuasion qui s'impose. »

L'Administration a voulu ainsi éviter une mise en vigueur brutale ; l'État social n'a pas voulu être en l'occurrence l'État gendarme.

Le Ministre exprime le même souci dans une circulaire ultérieure ² : « Chaque fois qu'ils visitent un établissement, les Inspecteurs du Travail ne manquent pas de s'informer s'il est affilié à une Caisse de Compensation agréée et lorsqu'ils constatent que l'employeur n'est pas au courant de la loi, ils s'attachent à le renseigner sur la portée de celle-ci et sur les devoirs qu'elle lui impose. Les établissements qui font l'objet de plaintes ou qui leurs sont signalés par les Caisses sont immédiatement visités par eux. Je suis heureux de reconnaître que la plupart des employeurs, une fois avertis de leurs obligations, s'y conforment. Ce n'est qu'en cas de mauvaise volonté évidente et persistante que les Inspecteurs recourent aux sanctions légales. Au fur et à mesure que la loi est un peu mieux connue, ils y recourent de plus en plus. Le nombre croissant des avertissements et des procès-verbaux dressés pour inobservation de la loi en témoignent. Pendant le quatrième trimestre 1933, le nombre des aver-

1. Circulaire du Ministre du Travail, 12 septembre 1933.

2. Circulaire du Ministre du Travail, 23 novembre 1934.

tissements s'est élevé à 5.002, pendant le premier trimestre 1934, à 5.780 et pendant le deuxième trimestre 1934 à 5.832. La progression des procès-verbaux est plus sensible puisque leur nombre est successivement passé pour ces trois trimestres de 8 à 124 et à 327. »

4^o SANCTIONS

Malgré son désir de voir ce régime appliqué avec le consentement des intéressés, le législateur a dû prévoir des sanctions pour les employeurs qui manqueraient à leurs obligations.

En vertu de l'article 5 de la loi de 1932 ¹, les chefs d'établissement, directeurs ou gérants « qui ne sont pas affiliés à une Caisse de Compensation ou qui ne sont pas à jour de leurs cotisations, sont passibles d'une amende de 5 à 15 francs et en cas de récidive, d'une amende de 16 à 100 francs ». « L'amende sera appliquée autant de fois qu'il y a de personnes employées dans l'établissement. »

« Il y a récidive lorsque, dans les douze mois antérieurs au fait poursuivi, le contrevenant a déjà subi une condamnation pour une contravention identique ².

« Les indemnités prévues ci-dessus sont indépendantes des dommages-intérêts auxquels le contrevenant pourrait être condamné envers les chefs de famille qu'il a occupés, pour des allocations familiales dont ceux-ci auraient été frustrés. Ces dommages-intérêts ne pourront être inférieurs au montant de ces allocations. »

Un salarié est donc en droit, notamment, d'intenter à son

1. Article 101 *bis*, du Code du travail.

2. Par application de cette disposition, la Cour d'Appel de Grenoble, le 2 juillet 1936 (M. P. contre Joannan) a infirmé un jugement du Tribunal correctionnel de Bourgoin en date du 18 mars 1936 qui appliquait le minimum de la peine à l'état simple, bien qu'il y ait eu récidive.

employeur affilié tardivement à une Caisse de Compensation une action en dommages-intérêts qui ne peuvent être inférieurs au montant des allocations familiales qui lui sont dues depuis la date d'assujettissement de l'entreprise à la loi du 11 mars 1932.

La prescription de six mois ou d'un an prévue respectivement par les articles 2271 du Code civil et 640 du Code d'instruction criminelle n'est pas applicable à l'action en dommages-intérêts prévue dans ce cas par l'article 5 de la loi du 11 mars 1932.

Ainsi en a jugé le Conseil des Prud'hommes de Dijon qui a condamné un employeur à payer à son ancien ouvrier, père de 5 enfants, une somme de 2.048 fr. 40 « à titre de dommages-intérêts compensateurs d'Allocations Familiales ¹. »

Les pénalités prévues sont donc de deux sortes : *amendes* à l'État pour inobservation de la loi (non-affiliation à une Caisse agréée ou non-paiement des cotisations) et *dommages-intérêts* aux chefs de famille pour réparation du préjudice causé (non-versement des allocations).

D'après l'interprétation littérale du texte, cette deuxième sanction semble d'une application moins rigoureuse que la première : les chefs d'établissements « *sont passibles* » d'une amende et « ils *pourraient* être condamnés » à des dommages-intérêts.

Cette distinction s'explique ainsi : par le fait même qu'il n'a pas adhéré à une Caisse de Compensation, l'employeur a contrevenu à la loi et il encourt *ipso facto* une amende. Mais si son personnel ne comprend pas de chefs de famille, il ne lui a causé aucun préjudice, il ne lui doit donc pas d'indemnité.

Les mêmes pénalités sont applicables aux employeurs qui, ayant obtenu l'agrément ministériel pour un service particulier

1. Conseil des Prud'hommes de Dijon, 28 septembre 1935, Challardes contre Dutertre.

d'Allocations Familiales, ne peuvent justifier du fonctionnement régulier de ce service.

Mais les sanctions prévues par la loi ne sont appliquées qu'avec prudence par les Tribunaux.

Doivent bénéficier des circonstances atténuantes et être relaxés des fins de la poursuite sans amende ni dépens, des employeurs de bonne foi qui s'étaient vu dresser contravention pour non adhésion à une Caisse de Compensation. Ainsi en a jugé le Tribunal de simple police de Pierrefort ¹.

Certains considérants de ce jugement méritent d'être relevés :

« Considérant que des explications fournies par le contrevenant et de la volumineuse correspondance qu'il nous a communiquée, il résulte que, de bonne foi, et depuis le 29 octobre 1934, il a fait des démarches pour être inscrit à la Caisse de Compensation de la 17^e région économique, quoique son inscription à ladite Caisse ne soit pas encore définitive, elle ne saurait pas tarder à le devenir » (!)

« Considérant que des explications que donne le contrevenant, il résulte qu'il ne se croyait pas obligé de s'inscrire à une Caisse de Compensation parce qu'il n'emploie pas d'ouvriers mariés ; que son explication paraît plausible (!) et de bonne foi ; qu'il s'est engagé à faire immédiatement toutes démarches nécessaires pour être inscrit à la Caisse de Compensation... »

Le Ministère Public ne s'étant pas pourvu en Cassation, ce jugement rendu en dernier ressort est devenu définitif ; il est caractéristique de l'indulgence dont font preuve les tribunaux qui semblent vouloir encourager les Inspecteurs du Travail à procéder par persuasion plutôt que par contrainte.

1. Tribunal de simple Police de Pierrefort, 7 août 1935 (M. P. contre Salisse, Cuminal, Eschalier, Pulles).

CHAPITRE III

MISE EN VIGUEUR DE LA LOI

La loi du 11 mars 1932 n'a pas été appliquée immédiatement à toutes les professions visées : l'article 74 *h* de la loi stipulait *in fine* : «... des décrets pris, après consultation des Syndicats Patronaux des professions et régions intéressées détermineront les délais dans lesquels les dispositions du présent chapitre entreront en vigueur dans les diverses professions ou catégories professionnelles ou dans une même profession ou catégorie professionnelle, pour certaines régions ou même pour certains employeurs n'occupant qu'un nombre limité d'ouvriers et d'employés ».

L'article 74 *j* qui prévoyait un régime spécial pour les exploitations agricoles, annonçait également une application progressive « suivant les régions, les diverses catégories de la profession et l'importance de l'exploitation ».

La procédure rappelle celle de la loi du 23 avril 1919, sur la journée de huit heures (... qui n'est pas encore appliquée dans toutes les catégories professionnelles au moment où est inaugurée la semaine de 40 heures ¹).

Une loi fixe le principe. Des décrets l'étendent successivement aux différentes professions.

Cet échelonnement est nécessaire pour permettre une applica-

1. Loi du 21 juin 1936. *J. O.* du 26 juin.

tion rationnelle. Les lois sociales doivent, en effet, s'adapter à chaque profession. Une application brutale risquerait de compromettre l'avenir même de l'institution.

Comme l'indiquait M. Aymé Bernard, Secrétaire Général du Comité pour l'Hygiène de l'Enfance de Lyon, « il y a un certain nombre de branches pour lesquelles il faudra être prudent : je pense au commerce de détail, qui, dans beaucoup de villes n'est pas encore habitué à l'idée des allocations ¹ ».

D'autre part, les Caisses de Compensation n'étaient pas en mesure « d'absorber », du jour au lendemain, la totalité des employeurs et de leurs salariés.

Il fallait donner à l'initiative privée, le loisir de faire face progressivement à la situation nouvelle en développant rationnellement les anciennes Caisses et en créant de nouvelles institutions.

Le législateur s'est donc efforcé de préparer une application très souple du régime d'obligation.

Ainsi que nous l'avons indiqué en citant le texte de l'article 74 h, les Syndicats Patronaux intéressés sont consultés sur l'opportunité de l'application de la loi à leur profession.

Le Règlement d'Administration Publique apporte des précisions à ce sujet : « Avant de prendre, soit d'office, soit à la demande d'institutions ou des Syndicats Patronaux intéressés, un décret tendant à déterminer... les délais dans lesquels le régime des allocations entrera en vigueur pour des professions, catégories professionnelles ou régions déterminées, le Ministre du Travail en avise, par la voie d'un avis publié au *Journal Officiel*, les Syndicats Patronaux intéressés, en indiquant les professions et les régions pour lesquelles ce décret doit intervenir. Il saisit en même temps, et par l'intermédiaire des Préfets, les

1. Rapport de M. Aymé Bernard, XIII^e Congrès des Allocations Familiales, Paris, le 29 mai 1933.

Commissions d'Allocations Familiales des départements intéressés.

« Les Syndicats Patronaux et les Commissions locales consultés doivent donner leur avis dans le délai d'un mois, à partir de la publication de l'avis au *Journal Officiel*. Le projet de décret est ensuite soumis à la Commission Supérieure des Allocations Familiales ¹. »

Ainsi, la procédure de mise en vigueur comporte trois stades :

- 1^o Consultation des Syndicats Patronaux ;
- 2^o Consultation des Commissions Départementales et de la Commission Supérieure ;
- 3^o Décret rendu par le Ministre du Travail.

1^o CONSULTATION DES SYNDICATS PATRONAUX

Les groupements sont saisis, sous la forme d'un « avis relatif à la consultation des Organisations Patronales en vue de l'application de la loi du 11 mars 1932, sur les Allocations Familiales » ; ces avis sont publiés dans la « partie non officielle » du *Journal Officiel* sous la forme suivante :

« Conformément à l'article 13 du Règlement d'Administration Publique du 14 mars 1933 pour l'application aux professions industrielles, commerciales et libérales de la loi du 11 mars 1932 sur les Allocations Familiales, les Syndicats Patronaux intéressés sont avisés qu'un décret est en préparation en vue de déterminer les délais dans lesquels les dispositions chapitre v (des Allocations Familiales) du titre III du livre I du Code du travail s'appliqueront dans ²... aux catégories professionnelles ressortissant aux groupes, sous-groupes ou numéros suivants de la

1. Règlement d'Administration publique, art. 13.

2. Toute la France ou dans tel (ou tels) département.

« Nomenclature des Industries et Professions de la Statistique Générale de la France ¹... »

Les Syndicats Patronaux intéressés sont invités à présenter leurs propositions et observations dans le délai d'un mois à partir de la publication du présent avis sur les questions ci-après :

« Quel est le délai qui doit être prévu dans le décret envisagé à dater de sa publication, pour la mise en vigueur des dispositions précitées dans chacune des catégories professionnelles ci-dessus énumérées ?

« Ce délai doit-il être le même sur tout le territoire ou un délai spécial doit-il être prévu pour certaines régions ? Dans la seconde hypothèse, pour quelles régions un délai spécial doit-il être prévu et quel doit être ce délai pour chacune de ces régions ² ?

« Ce délai doit-il être le même pour tous les employeurs ou un délai spécial doit-il être prévu pour certains employeurs occupant un nombre limité d'ouvriers et d'employés ?

« Dans la seconde hypothèse, jusqu'à quel nombre d'ouvriers et d'employés un délai spécial doit-il être prévu ; quel doit être ce délai ? »

Les avis des Syndicats Patronaux sont adressés à la « Direction du Travail » au Ministère du Travail, qui les examine, les collationne et les soumet à la Commission Supérieure, puis au Ministre.

2° CONSULTATION DES COMMISSIONS DÉPARTEMENTALES ET DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE

La nature, la composition et l'objet de ces Commissions seront étudiés dans le chapitre consacré à l'agrément des Caisses de

1. Suit l'énumération des professions visées par l'avis consultatif.

2. Cet alinéa est supprimé lorsque l'avis consultatif ne concerne qu'un département.

Compensation ¹ ; il suffit d'indiquer ici que la qualité et la compétence de leurs membres justifient la mission de confiance dont elles ont été chargées.

Les Commissions Départementales émettent leur avis sur l'opportunité d'assujettir telles ou telles professions, en fonction des circonstances locales.

La Commission Supérieure tire les conclusions générales qui se dégagent de la consultation poursuivie dans l'ensemble du pays ou dans certaines régions déterminées, puis elle transmet son appréciation au Ministre du Travail.

3° DÉCRET RENDU PAR LE MINISTRE DU TRAVAIL

L'avis des Syndicats Patronaux, des Commissions Départementales et de la Commission Supérieure ne lie pas le Ministre qui conserve toute liberté de décision.

En fait, il a toujours adopté jusqu'à présent les conclusions de la Commission Supérieure. Lorsque celles-ci sont favorables à l'assujettissement de certaines professions déterminées, il rend un décret dans ce sens.

Ce décret, après s'être référé aux textes légaux fait état des diverses consultations auxquelles il a donné lieu :

« Vu les avis publiés au *Journal Officiel* du..... relatifs à la consultation des organisations patronales en vue de déterminer les délais de mise en vigueur de la loi dans un certain nombre de professions ;

« Vu les réponses des Syndicats Patronaux des professions intéressées ;

« Vu les avis des Commissions locales des Allocations Familiales ;

1. Chapitre v, p. 76.

« Vu l'avis de la Commission Supérieure des Allocations Familiales ;

DÉCRÈTE :

« ARTICLE PREMIER. — La date de mise en application de la loi du 11 mars 1932 sur les allocations familiales aux professions relevant des groupes, sous-groupes ou numéros suivants de la Nomenclature des Industries et Professions de la Statistique Générale de la France est fixée au.... »

Les professions assujetties sont donc désignées d'après leur classification dans la Nomenclature des Industries et Professions éditée par la Statistique Générale de la France. Le recensement général de la population qui était primitivement prévu chaque année ¹ a lieu tous les cinq ans ² ; le recensement par profession n'est pas légalement obligatoire mais il y est toujours procédé d'après les résultats du recensement général.

La Statistique Générale de la France en publie les résultats dans une Nomenclature divisée en 10 sections, 32 groupes, 110 sous-groupes et environ 1.240 numéros.

Les derniers recensements datent du 26 décembre 1931 et du 27 décembre 1936 ³ ; mais les résultats de 1931 n'ont été publiés qu'en 1935 ⁴ : les décrets d'assujettissement se sont donc référés au recensement de 1926.

Les professions visées sont fréquemment désignées par la seule indication des numéros et titres des sous-groupes de la Nomenclature ; il en résulte parfois des difficultés d'interprétation.

C'est ainsi que le décret du 12 août 1933 spécifie que la loi du

1. Loi des 19-22 juillet 1791, titre I, article 1^{er}.

2. Ordonnance du 16 janvier 1822.

Cf. circulaire du Ministre de l'Intérieur, 20 novembre 1930.

3. *J. O.* du 27 décembre 1931 et des 28-29 décembre 1936.

4. *Bulletin de la Statistique Générale de la France*, avril-juin 1935.

11 mars est applicable notamment au sous-groupe 4. F B. de la Nomenclature « Filatures de lin, chanvre, jute, corderies » et au sous-groupe Lf. « Chaudronnerie, Fonderies et Constructions mécaniques ».

Plusieurs fabricants de filets de pêche, relevant du sous-groupe Fb. et de très nombreux garagistes avec atelier de réparations, classés au sous-groupe 4 Lf. prétendirent que leur industrie ne répondait en rien à la définition du sous-groupe de la Nomenclature ; que, par ailleurs, si la dite Nomenclature les rangeait dans le sous-groupe indiqué, ils déniaient tout caractère officiel à ce document. Ils refusèrent donc de s'affilier aux Caisses de Compensation, en fonction des décrets d'application ainsi rédigés.

De nombreux litiges de cette sorte furent portés devant les Tribunaux.

La Jurisprudence fut longtemps hésitante : certains jugements décidant que le décret du 12 août 1933 s'appliquait à toutes les professions énumérées par la Nomenclature ¹ ; d'autres au contraire, estimant que la Nomenclature des Industries et Professions n'était qu'un document d'information dépourvu de toute valeur officielle, puisqu'il n'avait pas été publié au *Journal Officiel* ².

Voir notamment :

1. Tribunal de simple police d'Aubusson, 15 décembre 1934.

Tribunal de simple police de Pau, 30 janvier 1935.

Tribunal de simple police d'Orléans, 16 février 1935.

Tribunal de simple police de Fontenay-le-Comte, 4 juin 1935.

Tribunal correctionnel d'Alençon, 19 juin 1935.

Tribunal correctionnel de Vienne, 23 octobre 1935.

Voir notamment :

2. Tribunal de simple police de Meslay du Maine, 6 novembre 1934.

Tribunal correctionnel d'Aurillac, 14 novembre 1934.

Tribunal de simple police de Bourgneuf, 12 décembre 1934.

Tribunal correctionnel de Dôle, 22 janvier 1935.

Tribunal correctionnel d'Arras, 26 février 1935.

L'Inspection du Travail poursuivit notamment un fabricant de filets de pêche « à raison de 4 contraventions relevées contre « lui pour ne pas s'être affilié, en conformité du décret du « 12 août 1933, à une Caisse agréée par le Ministre du Travail ». Deboutée en première instance, puis en appel, l'Inspection du Travail se pourvut en Cassation. La Cour, par son arrêt daté du 9 novembre 1935, rejeta le pourvoi « attendu qu'il est de principe qu'une contravention ne peut résulter que de l'inobservation d'un texte législatif ou réglementaire et qu'aucune « peine ne peut être prononcée, si le texte est muet ou insuffisant, qu'il en est de même lorsque le texte se borne pour la « détermination du fait qu'il prescrit ou prohibe, à renvoyer à « un document d'ordre technique, dont l'établissement ne « résulte d'aucun acte législatif ou administratif et qui, n'ayant « pas été valablement publié, est dépourvu de toute force obligatoire, que tel est le caractère de la Nomenclature des « Industries et Professions à laquelle s'est référé le décret du « 12 août 1933. »

Le même mois, le 23 novembre 1935, la Cour de cassation confirma son point de vue en rendant un arrêt semblable dans une affaire concernant un garagiste avec atelier de réparations.

Les décisions de la Cour Suprême compromettaient donc la mise en vigueur de la loi, telle qu'elle résultait des décrets d'assujettissement déjà parus.

Les revues professionnelles publièrent des articles informant les industriels et les commerçants dont les entreprises n'avaient pas été nommément désignées par les différents décrets d'application, qu'ils pouvaient se considérer comme n'étant pas encore soumis aux prescriptions de la loi.

Les Caisses de Compensation s'émurent de cette campagne qui incitait un grand nombre d'établissements, non seulement à

donner leur démission, mais même à exiger le remboursement des cotisations versées par eux.

Les Caisses de Compensation, soutenues par l'Administration, opposaient à ces demandes de remboursement les arguments suivants : étant donné leur constitution sous forme d'Association, leurs adhérents sont tenus d'observer les Statuts qui prévoient les conditions de leur démission, à l'exclusion de tout remboursement de cotisations versées. « D'autre part, ces Associations sont des organismes de répartition assurant, sans aucune capitalisation, le service des Allocations Familiales en contre-partie des cotisations patronales qui constituent leurs seules recettes. Les cotisations payées et dont les employeurs réclament le remboursement, ont donc été utilisées à verser des Allocations Familiales aux ouvriers et employés occupés par les adhérents, au nombre desquels pourraient se trouver ces industriels protestataires. Il n'était donc pas admissible que les adhérents qui avaient versé des cotisations en vue de couvrir un risque, qui avait été couvert en fait, puissent réclamer le reversement de ces cotisations ¹. »

Les Caisses, s'en tenant à l'application stricte de leurs Statuts refusèrent donc tout remboursement des sommes régulièrement encaissées et réparties. De plus, elles exigèrent des employeurs qui voulaient les quitter, une démission régulière dans les formes prévues par leurs Statuts.

La jurisprudence confirme dans certains cas, la thèse des Caisses de Compensation approuvée par le Ministère du Travail. C'est ainsi que le Tribunal de Commerce de Lille décida qu'un employeur affilié à une Caisse de Compensation à la suite d'une erreur sur la date d'assujettissement de sa profession à la loi du 11 mars 1932, ne peut donner sa démission de membre adhé-

1. Lettre du Ministre du Travail au Comité Central des Allocations Familiales : 28 février 1936.

rent qu'en respectant les clauses prévues, en ce cas, par les Statuts de la Caisse : « attendu que C... pouvait discuter la question de son affiliation avant de s'y soumettre ;... qu'il ne saurait s'en prendre qu'à lui-même s'il a accepté les obligations dont la Caisse Familiale de la Métallurgie lui réclame l'exécution ¹. »

Signalons en sens contraire plusieurs sentences de justice de paix et notamment une sentence du Juge de Paix de l'Isle-Adam qui condamne une Caisse de Compensation au remboursement de la différence entre les cotisations versées à la Caisse et les allocations perçues par les salariés chargés de famille, « attendu qu'il y a lieu de déclarer nul, dès son origine, pour erreur de droit, le contrat intervenu entre les parties ² ».

La portée des arrêts de Cassation était considérable et leurs conséquences étaient susceptibles de causer préjudice au développement de l'institution.

Le Ministre du travail tenta donc par deux moyens de rétablir la situation :

a) Il décréta que la loi du 11 mars 1932 serait applicable à dater du 1^{er} avril 1936 « dans toutes les autres professions industrielles non visées par les décrets d'assujettissement déjà intervenus en vertu de l'article 13 du Règlement d'Administration Publique du 14 mars 1933 ³ ».

Mais le Ministre n'avait pas pouvoir, comme il en avait eu l'intention tout d'abord ⁴, de donner un effet rétroactif à cette mesure par un décret interprétatif.

On pouvait d'ailleurs considérer que les arrêts de la Cour de

1. Tribunal de Commerce de Lille, 6 avril 1936.

2. Justice de Paix de l'Isle-Adam, 11 mars 1936.

3. Décret du 10 janvier 1936. *J. O.* du 15 janvier 1936.

4. Circulaire du Ministre du Travail à MM. les Directeurs des Caisses de Compensation, 20 février 1936.

Cassation avaient une portée générale et ne se limitaient pas à l'assujettissement des employeurs insuffisamment visés. On pouvait prétendre qu'ils s'étendaient à toutes les dispositions des décrets pris en application du Règlement d'Administration Publique du 14 mars 1933, puisque ceux-ci se référaient à la Nomenclature des Professions déclarée « dépourvue de toute force obligatoire ».

Il était possible de soutenir, comme le Tribunal correctionnel d'Alençon ¹, que la référence à un document n'est valable que si « ce document est accessible, publié, et conservé *ne varietur*. » Or, la Nomenclature n'était pas « une » ; il existait des éditions qui n'étaient pas identiques, le Directeur de la Statistique pouvait y apporter des modifications.

b) Aussi, par décret du 9 avril 1936 ², le Ministre du Travail fit-il enfin publier, au *Journal Officiel*, la Nomenclature des Industries et Professions.

Il décida, en outre, que « pour l'application des décrets sus-
« visés (décrets d'assujettissement alors au nombre de 18)
« fixant la date de mise en application de la loi du 11 mars 1932
« dans un certain nombre de catégories professionnelles, les
« références à la Nomenclature des industries et professions de
« la Statistique Générale de la France qui y sont contenues, se
« rapportent à la Nomenclature approuvée par le décret du
« 9 avril 1936 ³ ».

Il semble d'ailleurs que ces deux mesures ne présentent d'efficacité que pour l'avenir ; seule une loi aurait pu conférer rétroactivement à la Nomenclature une valeur officielle.

Si les professions visées ont parfois été désignées d'une manière

1. Tribunal correctionnel d'Alençon, 15 juin 1935. Damoneville contre Ministère public.

2. *Journal Officiel* du 7 mai 1936.

3. Décret du 3 juin 1936. *J. O.* du 6 juin 1936.

insuffisamment précise, l'ordre chronologique de leur assujettissement s'est révélé souvent arbitraire

Depuis le 12 août 1933 — date du premier décret d'application — 23 décrets analogues sont intervenus, chacun d'eux assujettissant à la même date les professions les plus hétéroclites, s'appliquant à certains départements et non à d'autres, et adoptant souvent des critères différents.

C'est ainsi que, le décret du 13 novembre 1935 ¹ assujettit les employeurs de certains établissements commerciaux occupant habituellement plus de 10 employés. Cette discrimination, destinée à écarter momentanément de la loi le petit commerce, donne lieu à de sérieuses difficultés d'application. Les entreprises saisonnières, qui, en morte-saison occupent moins de 10 employés et qui en période de travail font appel à un personnel plus important, devront-elles s'affilier à une Caisse de Compensation ? Il semble que le terme « habituellement » implique une réponse négative.

Comment d'autre part contrôler le nombre des employés appartenant à une Maison déterminée ? Seule l'Inspection du Travail peut être chargée de cette mission. Mais, liée par le secret professionnel, elle refuse de communiquer ces renseignements aux Caisses de Compensation.

C'est ainsi également que le décret du 18 mai 1936 ² étend les dispositions de la loi du 11 mars 1932 « à tous les établissements effectuant des opérations de commerce en gros et demi-gros de toutes espèces de marchandises ». Ce nouveau critérium a, lui aussi, soulevé des difficultés.

Comment définir avec précision les opérations de gros et de demi-gros ? Les entreprises qui partagent leur activité entre le

1. *J. O.* du 16 novembre 1935.

2. *J. O.* du 21 mai 1936.

commerce de demi-gros et le commerce de détail, doivent-elles être soumises à l'application de la loi ?

Les distinctions apportées suivant les régions, les professions et l'importance des entreprises, avaient effectivement été prévues par la loi (art. 74 *h.*), mais elles ont entravé sa mise en vigueur régulière en compliquant la tâche des Caisses de Compensation et en facilitant les fraudes. La loi admettait également le principe d'une mise en vigueur progressive et l'Administration a usé de cette latitude puisque les décrets d'assujettissement se sont échelonnés sur plus de trois années.

Les Caisses de Compensation se sont émues d'une telle lenteur. Elles ont considéré que ces retards étaient non seulement préjudiciables à leur fonctionnement, mais encore qu'ils étaient contraires à l'équité. Et, de fait, il peut paraître choquant que certains employeurs soient obligés de supporter la charge des allocations familiales, alors que d'autres, leurs concurrents parfois, en sont momentanément exonérés.

Qu'il nous suffise, pour illustrer ce grief, de citer le cas des droguistes et des marchands de couleurs. Ces deux termes sont, pour ainsi dire synonymes et recouvrent la même activité professionnelle : or, les droguistes sont soumis à l'application de la loi à dater du 1^{er} octobre 1936 ¹, alors que les marchands de couleurs ne le sont que depuis le 1^{er} janvier 1937 ².

Ces différences de traitement, injustes pour les employeurs auxquels elles imposent pendant un certain temps des charges inégales, le sont également pour les salariés puisqu'elles privent certains d'entre eux des avantages dont bénéficient déjà leurs camarades.

L'opinion des Caisses de Compensation à ce sujet s'est expri-

1. Décret du 29 juillet 1936 (*J. O.* du 1^{er} août 1936).

2. Décret du 19 novembre 1936 (*J. O.* du 22 novembre 1936).

mée notamment à l'occasion de leurs Congrès annuels. Dès 1933, le XIII^e Congrès des Allocations Familiales émet le vœu :

« — Que la loi du 11 mars 1932 soit appliquée dans les moindres délais, à l'ensemble des établissements, industriels et commerciaux, sans distinction, suivant la profession, la région ni l'importance des Maisons assujetties ¹. »

En 1934, le Congrès « émet le vœu ... que l'application de la loi soit étendue rapidement, et si possible, d'ici la fin de l'année 1934, à l'ensemble des professions industrielles, commerciales et libérales, sans distinction suivant l'importance des établissements ² ».

En 1935, le Congrès « considérant que, seule l'adhésion généralisée de tous les employeurs permettra d'étendre l'institution à l'ensemble des familles laborieuses et d'en rendre la charge acceptable par la production,

Émet le vœu... que les décrets visant le Commerce et les Administrations Publiques interviennent sans tarder, de manière que toutes les professions visées par la loi soient assujetties avant la fin de l'année ³. »

Enfin, en 1936, le Congrès « considérant qu'il importe d'étendre le bénéfice de la loi à tous les salariés chargés de famille en faisant cesser les inégalités qui résultent de son application fractionnée,

Émet le vœu... que toutes les professions autres que l'agriculture soient assujetties sans délai à la loi ⁴ ».

Malgré l'insistance des Caisses de Compensation, la loi n'a été étendue au Commerce de détail qu'à dater du 1^{er} janvier 1937 et elle n'est pas encore applicable ni aux Administrations Publiques, ni aux œuvres de bienfaisance.

1. XIII^e Congrès des Allocations Familiales. Paris, 29 mai 1933.

2. XIV^e Congrès des Allocations Familiales. Nice, 26 mai 1934.

3. XV^e Congrès des Allocations Familiales. Clermont-Ferrand, 29 mai 1935.

4. XVI^e Congrès des Allocations Familiales. Strasbourg, 20 mai 1936.

En résumé, la mise en vigueur de la loi ne s'est pas effectuée dans les meilleures conditions. Les professions visées ont parfois été désignées d'une manière insuffisamment précise, la référence à la Nomenclature des professions a pu elle-même être contestée, l'ordre chronologique adopté s'est révélé souvent arbitraire, et l'assujettissement de certaines professions a été trop longtemps différé.

Mais, il convient de reconnaître que cette loi, votée en période de crise économique, devait être appliquée avec souplesse ; cette nécessité a primé toute autre considération et excuse en partie les erreurs commises.

CHAPITRE IV

CONSTITUTION DES CAISSES DE COMPENSATION

1^o STATUT JURIDIQUE

La loi du 11 mars 1932 et le Règlement d'administration publique du 14 mars 1933 ne donnent aucune définition des Caisses de Compensation, ne prévoient pour elles aucun statut juridique déterminé. La plus grande liberté leur est donc laissée ; la seule restriction est apportée par le Règlement qui précise dans son article 2, que, pour être agréée par le Ministre du Travail toute Caisse doit notamment : « 1^o Posséder elle-même la personnalité civile du groupement entre les membres duquel elle est constituée. »

Cette condition pouvait paraître superflue puisqu'elle répond à une quasi-nécessité pour le fonctionnement des Caisses ; sans personnalité juridique, en effet, celles-ci ne peuvent défendre leurs droits ni ceux de leurs adhérents : il leur est impossible d'ester en justice, de posséder, voire même théoriquement de recevoir des cotisations.

Néanmoins, à l'origine, par souci de simplification, certaines Caisses s'étaient constituées en associations de fait. La plupart d'ailleurs devant ces inconvénients, se transformèrent en Associations déclarées.

Ainsi s'explique cependant la précaution prise par le législateur.

La formule légale, très générale, permet aux Caisses de se

constituer en syndicats professionnels, en union de syndicats, en sociétés anonymes, en mutuelles, ou en associations.

Quelques Caisses de Compensation qui ont été créées par un syndicat patronal constituent un de ses services et participent de sa nature juridique ; elles sont régies par les lois des 21 mars 1884 et 12 mars 1920. Cette formule ne convient évidemment qu'aux organismes ouverts à une profession déterminée.

Selon la remarque de MM. Bouvoisin et Maignan¹ : « Bien que les Caisses de Compensation constituent en fait des mutuelles patronales, aucune de celles fonctionnant dans l'industrie n'en a adopté la forme juridique...

« Plusieurs Caisses agricoles se sont, au contraire, constituées dans le cadre préétabli d'une de ces mutuelles syndicales qui ont rendu de si grands services à la cause de l'organisation rurale ».

Une seule Caisse avait adopté la forme de société civile définie par les articles 1836 et suivants du Code civil. Elle y a renoncé en 1933 pour se constituer en association. Association déclarée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901 : c'est cette dernière forme qui a été choisie par la quasi-unanimité des Caisses de Compensation.

Ses inconvénients apparents ne constituent en réalité aucune entrave :

a) L'interdiction de posséder d'autres immeubles que ceux strictement nécessaires au but poursuivi par l'Association ? mais dans ce but figurent notamment en l'occurrence, les services sociaux qui justifient l'acquisition de tous les locaux nécessaires pour leur fonctionnement.

b) L'impossibilité de recevoir des dons et legs ? Si les Caisses voulaient y remédier, il leur suffirait de solliciter la reconnais-

1. Bouvoisin et Maignan. *Allocations Familiales et Caisses de Compensation*. Sirey, Paris, 1930, p. 134.

sance d'utilité publique qui, étant donné leur caractère, leur serait vraisemblablement accordée sans difficulté.

c) La limitation à 500 francs du rachat de la cotisation ? Mais si paradoxal que soit le fait, la loi n'étend pas cette limitation aux cotisations elles-mêmes. Il ne faut d'ailleurs pas confondre les cotisations avec les versements périodiques de montant variable destinés à la répartition (frais de gestion, paiement des allocations familiales ¹⁾).

Bref, s'interdisant toute recherche de bénéfices, les Caisses de Compensation avaient intérêt à adopter cette forme juridique qui ne présente pour elles aucun inconvénient sérieux et qui leur offre, au contraire, de réels avantages : minimum de formalités, maximum de liberté.

2° COMPÉTENCE PROFESSIONNELLE

Les employeurs ne peuvent verser les allocations familiales à leur personnel que par l'intermédiaire d'organismes spécialisés. Comment le patronat est-il réparti entre ces organismes ? Ainsi se pose le problème de la compétence professionnelle des Caisses.

L'article 74 a) du Code du travail stipule que tout employeur est « tenu de s'affilier à une Caisse de Compensation ou à toute autre institution agréée par le Ministre du Travail constituée *entre employeurs* en vue de répartir entre eux les charges résultant des allocations familiales... »

Mais l'article 74 f) ajoute : « Exceptionnellement pourra être dispensé de l'affiliation à l'une des institutions visées par l'article 74 a) « tout employeur qui aura institué *pour son personnel* un service d'allocations familiales agréé par le Ministre du Travail. »

Du rapprochement de ces deux textes se dégagent donc la

1., V. chapitre VI, p. 102.

règle : organismes constitués entre différents employeurs, et l'exception : service particulier créé au sein d'une entreprise déterminée.

A. — *Organismes constitués entre différents employeurs.*

Ici encore, la loi rédigée en termes assez vagues laisse une certaine latitude. L'article 2, alinéa 3, du Règlement d'administration publique prévoit incidemment une distinction : ... « Les institutions professionnelles, c'est-à-dire *celles qui ne s'adressent qu'à des professions déterminées* »... Et plus loin : « les institutions interprofessionnelles, c'est-à-dire *les institutions ouvertes à toutes les professions* ».

Cette terminologie consacre la situation de fait qui existait au moment de la discussion de la loi. La coexistence à cette époque de Caisses professionnelles et de Caisses interprofessionnelles résultait de longues controverses.

A l'origine du mouvement, la formule « professionnelle » triompha en fait, puisque l'initiative des premières Caisses de Compensation revient à des Chambres syndicales patronales qui les créèrent au sein de leurs organisations.

Il semblait d'ailleurs naturel de grouper ce nouvel élément dans le cadre corporatif avec tous les autres services intéressant la main-d'œuvre.

Mais peu à peu ce système souleva des objections : les allocations familiales sont indépendantes des particularités de la corporation ; elles ne sont pas fixées d'après le métier du père de famille, mais d'après le coût de la vie. Réunir toutes les professions soumises à des conditions d'existence comparables pouvait donc apparaître plus équitable. Cette solution facilite la compensation puisque les charges sont réparties entre un grand nombre d'employeurs. Dans les Caisses limitées à une

seule profession, les effectifs peuvent, au contraire, être souvent insuffisants. Autant d'arguments qui militaient progressivement en faveur de la compensation interprofessionnelle.

Cette tendance se concrétisa par la constitution de Caisses présentant ce caractère et par la fusion de Caisses à l'origine professionnelles qui constituèrent un secrétariat commun : Grenoble, Lyon, Limoges. L'opposition des deux thèses suscita une formule de compromis : certaines Caisses (Nantes, Région parisienne) ouvrirent leurs portes à tous les employeurs, mais les répartirent, d'après la connexité des professions, en diverses sections à taux de compensation distinct.

En 1930, d'après la statistique de MM. Bonvoisin et Maignan, les Caisses se répartissaient ainsi d'après leur compétence :

105 Caisses professionnelles ;

125 Caisses interprofessionnelles (dont 68 comprenant des sections corporatives).

La loi de 1932 reconnaît officiellement cette diversité.

Ultérieurement, les trois rapporteurs de la loi ont souvent déclaré devant la Commission Supérieure « que le Parlement n'a pas entendu dépasser le cadre de la Compensation professionnelle ». Mais cette intention n'apparaît ni dans le texte de la loi ni dans les travaux préparatoires. Seules des considérations de fait ont pu jouer dans ce sens.

La Circulaire ministérielle du 25 juin 1932 pose d'ailleurs le problème dans ces termes : « Les Caisses professionnelles... ne conviennent qu'aux régions dans lesquelles le nombre des travailleurs ressortissant à ces professions est suffisant pour que puisse jouer la loi des grands nombres. Dans le cas contraire, les Caisses interprofessionnelles sont préférables. »

Tel paraît être, en effet, le principal critérium. Le principe même de la loi repose sur la répartition des charges ; plus les employeurs participant à ces charges seront nombreux, plus la

compensation, en vertu de la loi des grands nombres, sera équitable.

Les Caisses interprofessionnelles offrent donc des avantages incontestables. Mais, il a paru naturel dans certains cas, d'admettre des Caisses professionnelles, nous serions tentés d'écrire : *corporatives*.

Les organismes agréés sous cette forme intéressent des catégories professionnelles très spécialisées : notaires, agents de change, assurances, banques, enseignement privé, professions médicales, etc...

L'Administration a voulu tenir compte soit des situations acquises, soit des particularités de la profession.

C'est ainsi que la corporation des Assurances, pour ne citer que celle-là, avait créé, bien avant la loi, des Caisses de Compensation versant des allocations d'un taux supérieur aux différents barèmes officiels fixés ultérieurement par les préfets en vertu de la loi d'obligation et qu'elle faisait bénéficier son personnel d'organisations sociales très étendues.

C'est ainsi également — dans le second ordre d'idées — que l'enseignement privé a pu justifier d'arguments très sérieux pour revendiquer l'agrément de Caisses professionnelles. Ses particularités avaient déjà maintes fois été reconnues officiellement : loi Falloux, loi de 1875 sur l'enseignement supérieur libre, loi Astier, etc...

Il est administré dans des conditions spéciales par des personnes offrant souvent leur concours bénévolement ou moyennant de faibles avantages en nature ; dans la plupart des cas, en province surtout, ces établissements ne réalisent pas de bénéfices ; leur activité est suspendue pendant d'assez longues périodes : congés scolaires, grandes vacances, etc...

Bref, l'enseignement privé n'est pas une profession comme les autres ; elle ne se situe pas sur le même plan que celles grou-

pées dans les Caisses de Compensation interprofessionnelles.

L'Administration a reconnu cette situation spéciale en agréant ses Caisses professionnelles.

Ainsi, en l'absence de prescriptions légales, ce sont surtout des considérations de fait qui ont déterminé le choix entre Caisses professionnelles et Caisses interprofessionnelles.

La liberté laissée par la loi a même permis d'établir une distinction complémentaire : les Caisses professionnelles étant réservées aux organismes ouverts effectivement à toutes les professions sans exception, les nécessités de l'expérience ont provoqué la création et l'agrément de Caisses s'adressant seulement à un certain nombre de catégories professionnelles : Caisses multiprofessionnelles ou polyprofessionnelles.

En résumé, les organismes constitués entre plusieurs employeurs se classent donc en trois catégories à compétence décroissante :

Caisses interprofessionnelles ;

Caisses multi ou polyprofessionnelles ;

Caisses professionnelles.

Selon la densité industrielle ou commerciale des régions, selon la nature des activités locales, ces différentes Caisses sont plus ou moins nombreuses mais, comme nous le verrons à propos de la compétence géographique, le Ministère a agréé en principe une Caisse interprofessionnelle par département.

En bonne logique, la compétence de cette Caisse est limitée au cadre multiprofessionnel dès qu'il existe une ou plusieurs Caisses professionnelles dans la même circonscription. Mais, à l'instar du législateur et dans un but de simplification, nous désignerons sous la même épithète d'interprofessionnelles, les Caisses ouvertes à toutes les professions et celles limitées à plusieurs d'entre elles.

Selon les régions, le patronat est donc réparti entre un nombre plus ou moins grand d'organismes différents.

La Région parisienne nous offre à ce sujet un exemple particulièrement typique par sa complexité ; on y compte actuellement :

Deux caisses interprofessionnelles :

« La Caisse de Compensation de la Région parisienne ». Mais il y a lieu de noter que cet organisme habilité à recevoir toutes les professions s'interdit en fait d'accepter celles pour lesquelles d'autres Caisses de Compensation ont reçu l'agrément ministériel ; il groupe donc surtout *la grande industrie* et les professions connexes.

« La Caisse de Compensation interprofessionnelle des Sociétés coopératives ouvrières de production ».

Trois caisses multiprofessionnelles :

« La Caisse d'Allocations Familiales pour Paris et la Seine » ouverte principalement au *grand commerce* et à certaines professions libérales.

« La Caisse professionnelle d'Allocations Familiales pour Paris et la Seine » qui, malgré son épithète, groupe des catégories diverses *du moyen et du petit commerce*.

« La Caisse d'Allocations Familiales de l'*Enseignement privé* et des *Cultes* de la région de Paris ».

Treize caisses professionnelles :

« La Caisse de Compensation du *Bâtiment* et des *Travaux publics* de Paris et du département de la Seine » ;

« La Caisse d'Allocations Familiales du *Papier* et des industries qui s'y rattachent ».

« La Caisse d'Allocations Familiales des *Professions médicales* de Paris et du département de la Seine. »

« La Caisse d'Allocations Familiales des *Notaires et professions judiciaires* du département de la Seine » ;

« La Caisse de Compensation du Cercle de la *Librairie* ».

« La Caisse de Compensation *du commerce de comestibles*, de Paris et de la Seine » ;

« La Caisse *agricole* d'Allocations Familiales de la région parisienne » ;

« La Caisse régionale *mutuelle agricole* d'Allocations Familiales de l'Ile-de-France » ;

« La Caisse *mutuelle agricole* d'Allocations Familiales de Seine et Seine-et-Oise » ;

« La Caisse *horticole et agricole* d'Allocations Familiales de la région parisienne » ;

« Le Bureau de Compensation des Allocations Familiales du Comité central des *Armateurs* de France » ;

« La Fédération des Caisses de Compensation d'Allocations Familiales pour le personnel des *banques, assurances et agents de change* » ;

« La Caisse du *spectacle* ».

La liberté laissée aux Caisses pour la nature et l'étendue de leur compétence est donc très grande, mais l'Administration a jugé utile d'y apporter une réserve :

« Les institutions professionnelles ou les sections professionnelles d'une institution interprofessionnelle devront comprendre au moins toutes les professions ressortissant à un même sous-groupe de la Nomenclature des Industries et Professions de la Statistique Générale de la France ¹. »

Cette règle a pour but d'empêcher les Caisses ou les sections de se constituer arbitrairement en excluant de leur compétence les catégories d'employeurs qui leur paraîtraient devoir apporter

1. *R. A. P.* du 14 mars 1933, article 2-3°.

à l'institution le poids d'un personnel plus chargé de famille que les autres.

Ainsi apparaît à nouveau la préoccupation du législateur et de l'Administration d'éviter la constitution de Caisses de Compensation dont le seul but serait de réduire au minimum la charge des allocations familiales pour ses adhérents, négligeant complètement le caractère social de l'institution. Cependant, en pratique nous devons constater que cette disposition n'a pas toujours été très exactement appliquée.

Il existe en effet certaines Caisses dûment agréées dont la compétence professionnelle est limitée à quelques *numéros* de la Nomenclature. Les infractions à la règle indiquée sont encore plus fréquentes pour les sections professionnelles de Caisses interprofessionnelles qui ont parfois recouru à un découpage assez arbitraire de la Nomenclature. Des sections spéciales ont ainsi été réservées aux employeurs ressortissant d'un seul *numéro* ou même d'une partie d'un *numéro* de la Nomenclature.

B. — *Services particuliers.*

Dans une proposition de loi, M. Landry avait prévu que tout employeur occupant plus de 500 salariés aurait le droit de servir directement les allocations à son personnel. La Commission Supérieure s'est prononcée très nettement contre cette disposition. Conformément à la réglementation adoptée, l'adhésion à une Caisse de Compensation constitue la règle ; l'employeur n'est autorisé qu'exceptionnellement à constituer un service spécial au personnel de son entreprise. Cette affirmation résulte de nombreux textes officiels :

On la trouve dans l'exposé des motifs du projet de loi gouvernemental : « Cet agrément (des services particuliers) devra être

motivé par des raisons irréfragables, par des impossibilités matérielles d'adhérer à une Caisse de Compensation. »

M. Lerolle la répète dans son rapport ² : « En aucun cas, ces dérogations (les agréments de services particuliers) ne sauraient constituer un droit que pourraient revendiquer certaines catégories d'employeurs. »

Enfin, la loi elle-même, déjà citée (art. 74 f) confirme que la dispense d'affiliation à une Caisse de Compensation ne pourra être accordée qu'exceptionnellement en raison de l'existence d'un service particulier.

Ce caractère de dérogation, le projet gouvernemental l'explique ainsi : « Il ne faut pas priver les Caisses de Compensation d'un appoint parfois considérable de cotisations rentrant dans la compensation. »

M. Lerolle précise : « Tout le système du projet de loi repose sur les Caisses de Compensation seules capables d'équilibrer les charges entre les employeurs. » Il ajoute : « Multiplier les autorisations de Caisses d'établissement, ce ne serait pas seulement priver les Caisses de Compensation de ressources importantes, ce serait compromettre toute l'organisation des allocations familiales. »

« Il est souhaitable — précise M. Duval-Arnould — que les grandes entreprises occupant un personnel nombreux ne s'isolent pas de l'effort collectif demandé à l'industrie française. Elles sont en effet, par le jeu de la loi des grands nombres, un élément important d'équilibre dans le mécanisme de la Compensation. »

Enfin les services particuliers ne suppriment pas l'inconvénient que la loi d'obligation a voulu éviter : l'employeur reste tenté, pour réduire ses frais, d'éliminer les pères de famille de son personnel.

1. Chambre des Députés, session de 1930, n° 3827, p. 33.

Toutes ces raisons concouraient à condamner les services particuliers. Le souci de respecter certaines situations acquises a seul empêché le législateur de prévoir une condamnation formelle.

« Il y a... des situations acquises qu'on ne saurait modifier ; les réseaux de chemins de fer, les compagnies houillères, d'autres grandes entreprises, qui assurent elles-mêmes des allocations depuis plusieurs années ne sauraient être astreintes à renoncer à ce système. Mais il ne sera pas admis que des entreprises, même importantes par leur effectif, qui n'auraient, jusqu'à ce jour, mis sur pied aucun organisme d'allocations familiales prétendent échapper à l'obligation de l'affiliation à une Caisse de Compensation » (exposé des motifs du projet gouvernemental).

La dernière phrase prouve bien qu'il s'agit seulement de favoriser les initiatives privées réalisées bénévolement avant l'intervention du législateur.

Elle ne dit pas que toutes celles qui existent alors sont appelées à subsister. La condition est nécessaire, elle n'est pas suffisante, nous le verrons dans le chapitre consacré à l'agrément. Le Ministre du Travail conserve toute liberté d'appréciation.

En fait, le nombre de services particuliers reconnus par lui est resté très restreint. Les arrêtés d'agrément les concernant ne sont pas publiés au *Journal Officiel* : il est donc difficile d'en dresser la statistique exacte. D'après une enquête faite en septembre 1935 par le Comité central des Allocations Familiales, 80 services particuliers seulement pour toute la France ont reçu l'agrément ministériel : 70 dans les différentes régions et 10 sans spécification de circonscription.

Ces services concernent surtout les réseaux de chemins de fer et les sociétés minières, quelques compagnies de tramway, cer-

taines compagnies d'électricité et plusieurs grands établissements : Banque de France, Compagnie Générale des Eaux, Société Michelin et Compagnie, Société Centrale d'Éclairage par le Gaz (Lebon et Cie), etc...

3^o COMPÉTENCE TERRITORIALE

La loi est muette sur ce point. Le Règlement d'administration publique ¹ prévoit seulement que « les statuts ou règlements intérieurs des Caisses... devront mentionner la circonscription pour laquelle l'institution doit fonctionner ». Juridiquement, les Caisses jouissent donc à cet égard d'une grande liberté. Une circulaire ministérielle ² le reconnaît en ces termes : « Leur circonscription territoriale peut être plus ou moins étendue », mais elle ajoute : « Du point de vue du contrôle à exercer sur l'attribution des allocations comme ou point de vue général des services annexes, *il y aura intérêt*, en général, à ce que la circonscription de la Caisse ne soit pas trop étendue. »

Ces restrictions — d'ailleurs facultatives — se justifient aisément. Le contrôle, soit sur les employeurs par les agents chargés de veiller à l'application de la loi (inspecteurs du travail, officiers de police judiciaire), soit par la Caisse elle-même sur ses adhérents, ne s'exerce efficacement que dans un rayon limité. Quant à l'expression « services annexes », elle vise les organisations sociales créées par les Caisses de Compensation. Qu'il s'agisse de l'infirmière-visiteuse qui se rend à domicile, ou du dispensaire qui accueille la malade, les grandes distances occasionnent des pertes de temps qui compromettraient le fonctionnement même des services sociaux.

Mais des raisons autres que celles indiquées par la circulaire

1. Règlement d'Administration publique du 14 mars 1933, art. 3, alinéa 2.

2. Circulaire ministérielle du 25 juin 1932.

ministérielle justifient également le cadre régional plutôt que le cadre interrégional ou national.

La création des Caisses de Compensation est destinée surtout, rappelons-le, à éviter que le salarié sans enfant ne se voit préférer au père de famille. Or la préférence ne peut évidemment s'exercer qu'entre deux ouvriers offrant leurs services sur le même marché de main-d'œuvre, marché relativement limité.

Par ailleurs, comme nous le verrons, les Caisses de Compensation versent les allocations familiales suivant des barèmes différents fixés en fonction du coût de la vie dans les diverses régions de la France ; elles ne peuvent donc intervenir équitablement que dans la sphère où les conditions d'existence restent comparables.

Ces arguments jouent donc en faveur d'une circonscription limitée.

Mais, inversement, un champ d'action restreint compromettrait le jeu de la compensation et risquerait de provoquer des découpages territoriaux arbitraires.

Avant le vote de la loi de 1932, les Caisses de Compensation avaient une circonscription très variable. Pour les raisons indiquées, les Caisses étendant leur compétence à l'ensemble du territoire constituaient l'exception. Une seule recevait des adhésions dans toutes les régions, celle des Notaires ; quelques autres étaient en principe nationales mais se recrutaient en fait, dans un certain nombre de centres seulement : Caisse de l'industrie du pétrole, Caisse du bâtiment.

En général, les circonscriptions étaient plutôt étroites et coïncidaient rarement avec les divisions administratives, arrondissement ou département : centres de Lyon, de Saint-Quentin, de Troyes, etc... Ce sont surtout les régions de faible densité industrielle (Deux-Sèvres, Lot-et-Garonne, Var) qui avaient

des Caisses départementales, voire interdépartementales : Caisses de Compensation de la XVII^e région économique (Allier, Puy-de-Dôme, Cantal, Corrèze, Haute-Garonne — pour l'arrondissement de Brioude).

Les deux exceptions notoires concernent l'Alsace avec une Caisse seulement pour chacun de ses deux départements et surtout la région parisienne, dont la Caisse interprofessionnelle contrôlait la Seine, la Seine-et-Oise, la Seine-et-Marne, une partie de l'Oise, de l'Eure et de l'Eure-et-Loir.

Quelques-unes de ces circonscriptions territoriales variées se sont maintenues après 1932, mais l'application de la loi a cependant permis de réaliser, en fait, une certaine unification : les arguments rappelés ci-dessus ont désigné le département, division administrative et géographique, comme le cadre le plus approprié à l'activité des Caisses.

Mais si la Caisse départementale répond à la tendance dominante, de nombreux organismes, anciens ou nouveaux, agréés en application de la loi d'obligation, ont conservé ou adopté des formes assez variées.

Selon les régions on trouve donc les situations suivantes :

- Caisse départementale unique ;
- Pluralité de Caisses dans le même département ;
- Caisses interdépartementales ;

A. — *La Caisse départementale unique.*

Cette forme ne convient qu'aux organismes interprofessionnels ; pour que la loi soit appliquée, il faut en effet, que tous les employeurs visés aient dans leur région une Caisse à laquelle ils puissent adhérer ; s'il n'en existe qu'une dans le département, elle doit donc être ouverte à tous les employeurs sans distinction de profession.

La Caisse départementale unique existe surtout dans les départements à faible densité industrielle ou commerciale, où la population salariée n'est pas assez nombreuse pour permettre à la Compensation de jouer au sein des Caisses professionnelles.

L'existence d'une seule Caisse à caractère interprofessionnel constitue un monopole de fait à son profit puisque les employeurs ne peuvent pratiquement pas exercer un choix entre plusieurs institutions agréées.

B. — *Pluralité de Caisses dans le même département.*

Cette situation résulte de la coexistence de plusieurs Caisses multiprofessionnelles ou professionnelles entre lesquelles sont répartis, d'après leur activité, les différents employeurs ; elle se présente actuellement surtout dans les grands centres : Paris, Lyon, Marseille, Lille, où le nombre des salariés dans certaines professions autorise une compensation distincte.

Le département de la Seine offre à cet égard un exemple particulièrement caractéristique puisqu'à la date du 1^{er} janvier 1937, 18 Caisses de Compensation fonctionnent régulièrement sur son territoire ¹.

Mais même dans les départements très peuplés, la coexistence de nombreuses Caisses peut dans certains cas présenter des inconvénients et des dangers, la Caisse interprofessionnelle ne conservant que les « mauvais risques », si les autres institutions sont ouvertes à des professions ayant des charges de famille inférieures à la moyenne générale.

En dépit de ces inconvénients et des affirmations ministérielles, les Caisses et les services particuliers se sont multipliés et se multiplient encore dans certaines régions.

1. Cf. même chapitre, pp. 48 et 49.

C. — *Caisses interdépartementales.*

Certaines Caisses, groupant des professions dont les représentants sont peu nombreux et disséminés dans toute la France, ont obtenu pour cette raison l'agrément ministériel dans plusieurs départements.

C'est ainsi qu'ont été notamment agréées pour plusieurs départements, la Caisse Nationale des Sociétés coopératives ouvrières de production et les 5 Caisses de l'Enseignement privé et des Cultes.

Pendant l'extension de ces Caisses à de vastes circonscriptions territoriales a suscité la vive opposition des Caisses départementales qui risquaient de perdre une partie de leurs effectifs au profit d'organismes dont le siège social se trouve en dehors du département.

Un cas mérite d'être cité à part : celui de la Caisse de Compensation de la région parisienne qui exerce son activité dans la Seine, la Seine-et-Oise, la Seine-et-Marne et le canton de Creil. Cette extension s'explique par l'interdépendance économique des différents employeurs de ces départements.

D. — *Caisses Nationales.*

La Commission Supérieure des Allocations Familiales a émis un avis défavorable au sujet des demandes exprimées par les catégories professionnelles qui auraient désiré constituer une Caisse dont l'activité se serait étendue à l'ensemble du pays. De nombreux arguments s'opposent en effet, à la création de Caisses Nationales :

— Les allocations ne sont pas les mêmes dans les différentes régions et la différenciation de leurs taux est justifiée par celle du coût de la vie.

— Les charges de famille sont très variables d'une profession et d'une région à l'autre ; il ne paraît pas logique de faire supporter les charges familiales d'une région par une autre.

— Les salaires sont, eux-mêmes, très différents suivant les professions, les régions, sinon au sein de la même profession ou de la même région (lorsque l'établissement est situé dans une agglomération industrielle ou à la campagne).

Pourquoi réaliser pour les allocations familiales une égalité qui n'existe dans aucun des autres éléments de l'Économie ?

— Plus une Caisse de Compensation est étendue, moins il lui est facile de contrôler les déclarations de ses adhérents et les différentes justifications données par le personnel pour l'attribution des prestations légales.

— Comme nous l'avons indiqué, ceux-ci ne semblent aisément réalisables que si la circonscription de la Caisse est limitée. De plus, les Caisses Nationales seraient vraisemblablement créées par les professions à charges faibles, qui se désolidariseraient ainsi des autres.

Le taux de compensation des Caisses régionales tendrait alors à croître progressivement, et leurs adhérents seraient tentés soit de provoquer à leur tour la constitution de nouvelles Caisses Nationales, soit de chercher à évincer les chefs de famille.

Enfin l'existence de Caisses Nationales, quelle qu'en soit la forme, serait incompatible avec la nécessité de suivre au jour le jour et en toute connaissance de cause, le mouvement de la vie et des mœurs, des salaires et des prix dans chacune des régions correspondantes.

CHAPITRE V

AGRÉMENT DES CAISSES DE COMPENSATION

La loi de 1932 impose aux employeurs l'obligation d'adhérer à une Caisse de Compensation mais cette Caisse doit présenter un caractère particulier : « ... Tout employeur... est tenu de s'affilier à une Caisse de Compensation ou à toute autre institution agréée par le *Ministre du Travail*... » (art. 74 *a*, *C. d. t.*).

Cette condition s'explique aisément. Si le législateur a respecté dans une très large mesure les initiatives privées qui avaient fait leurs preuves dans ce domaine sous le régime de la liberté, il a voulu en étendant l'obligation à l'immense majorité du patronat réserver à l'Administration un certain contrôle sur la création des Caisses de Compensation puis sur leur fonctionnement. Tel est, en effet, l'objet de l'agrément.

La loi elle-même ne contient aucune précision complémentaire à ce sujet, mais elle prévoit (article 74 *g*) : « un règlement d'administration publique déterminera les modalités d'application des dispositions du présent chapitre et notamment :

Les conditions à remplir par les Caisses de Compensation ou autres institutions visées à l'article 74 *a*) ainsi que par les services visés à l'article 74 *f*) (services particuliers), pour obtenir l'agrément, les justifications à produire ultérieurement par les Caisses, institutions ou services agréés, ainsi que les conditions dans lesquelles l'agrément sera donné ou retiré. »

Ledit règlement a été rendu le 14 mars 1933 et publié au

Journal Officiel du lendemain ; il comprend huit chapitres ; les quatre premiers sont consacrés à notre matière :

Chapitre I^{er}. — Agrément des institutions et services particuliers d'Allocations Familiales ;

Chapitre II. — Présentation et instruction des demandes d'agrément ;

Chapitre III. — Justifications à fournir par les institutions et services particuliers agréés ;

Chapitre IV. — Retrait de l'agrément.

Notre étude suivra les grandes lignes de ce plan ; elle ne s'en écartera que pour examiner les circonstances qui ont présidé à la mise en vigueur des dispositions réglementaires :

1^o Conditions à remplir par les institutions pour l'agrément ;

2^o Procédure de l'agrément ;

3^o Situation des Caisses non agréées et des Caisses en instance d'agrément ;

4^o Statistiques des Caisses de Compensation agréées ;

5^o Retrait de l'agrément.

1^o CONDITIONS A REMPLIR PAR LES INSTITUTIONS POUR L'AGRÉMENT

Il convient de remarquer que ces conditions sont absolues ; l'article 2 le précise nettement : « Toute Caisse de Compensation ou autre institution visée à l'article 74 a) du livre I^{er} du Code du Travail *ne peut être agréée* par le Ministre du Travail *que si* elle remplit les conditions suivantes :... »

Ces conditions concernent la nature juridique, les effectifs, les garanties financières et certaines dispositions réglementaires :

A. — *Nature Juridique.*

« Posséder elle-même la personnalité civile ou participer de la

personnalité civile du groupement entre les membres duquel elle est constituée » (art. 2, 1^o)¹.

B. — *Effectifs.*

Estimant à juste titre que la loi des grands nombres est seule susceptible d'assurer une compensation équitable, le Règlement d'Administration publique écarte les institutions ne réunissant pas un minimum d'employeurs et de salariés. Ce minimum est différent selon leur compétence professionnelle et selon la population de leur ressort géographique :

— *Pour les Caisses interprofessionnelles* (art. 2, 3^o) : minimum d'employeurs affiliés : 100 ; minimum de salariés occupés habituellement au total par les employeurs : 40.000 pour les Caisses ayant leur siège dans le département de la Seine ou comprenant ce département dans leur circonscription ; 20.000 pour celles ayant leur siège dans une ville de plus de 100.000 habitants ou comprenant cette ville dans leur circonscription ; 10.000 pour les autres Caisses — ou 25 p. 100 du total des salariés recensés du département (agriculture, services publics et services domestiques non compris) dans les départements où ce total est inférieur à 40.000.

— *Pour les Caisses professionnelles* (et les sections professionnelles des Caisses interprofessionnelles, lorsqu'elles ont un taux de compensation distinct) (art. 2, 3^o) : minimum d'employeurs : 20 — (Pas de minimum si la Caisse groupe tous les employeurs de la profession dans la circonscription) ; minimum de salariés : 50 p. 100 du personnel recensé dans la profession et la circonscription sans que toutefois ce nombre puisse descendre au-dessous de 3.000.

1. Cf. chapitre IV, p. 41.

Nous croyons toutefois nécessaire de reproduire le texte qui impose ce minimum car sa rédaction peut prêter à controverse : ...
 « Le minimum est fixé à 50 p. 100 du nombre des ouvriers et employés... recensés dans la circonscription de l'institution sans que toutefois ce minimum puisse descendre au-dessous de 3.000 ni le nombre des employeurs affiliés au-dessous de 20, à moins que l'Institution ne groupe tous les employeurs des professions déterminées dans sa circonscription. »

Cette dernière réserve vise évidemment les employeurs : elle les autorise, dans l'hypothèse prévue, à se grouper en Caisse professionnelle même s'ils sont en nombre inférieur à 20 ; mais s'applique-t-elle également aux salariés ? une caisse professionnelle qui groupe tous les employeurs de la profession peut-elle être agréée même si les salariés occupés par ces employeurs n'atteignent pas le chiffre de trois mille ?

D'après le texte cité, la question peut se poser, l'expression « à moins que » paraissant concerner la phrase entière. Cependant nous ne retiendrons pas cette interprétation qui ne s'explique à notre avis que par une rédaction insuffisamment précise : elle nous semble en effet peu conforme à l'esprit de la loi et aux intentions de l'Administration qui veulent une compensation aussi large que possible. En fait, le Ministre du Travail n'a pas conféré, à notre connaissance, l'agrément à des Caisses professionnelles comptant moins de 3.000 salariés.

Les minima exigés s'entendent des salariés « recensés ».

Le Règlement d'Administration Publique stipule que « pour le calcul des minima ci-dessus l'Administration se réfère au nombre des ouvriers et employés recensés au *dernier* recensement général, dont le compte rendu a été publié par la Statistique Générale de la France ¹ ».

1. Règlement d'Administration publique, article 2, 3^o, alinéa 2.

Comme nous l'avons vu ¹, ce sont les chiffres du recensement de 1926 qui ont servi de base au Ministère du Travail pour la vérification des effectifs minima.

Avec un décalage de sept à neuf ans, la répartition de la main d'œuvre entre les régions et les professions a dû varier assez sensiblement.

Il est donc possible que certaines Caisses agréées dans ces conditions ne réunissent pas effectivement les pourcentages nécessaires par rapport au nombre de salariés occupés actuellement dans leur ressort géographique et professionnel ; mais même si cette hypothèse se trouve vérifiée, le critérium adopté par le Règlement d'Administration publique a néanmoins permis d'atteindre le but cherché : les Caisses et les sections de Caisses ouvertes à une profession n'ont pu se constituer valablement qu'autant qu'elles réunissaient dans cette profession une proportion suffisante d'employeurs et de salariés.

Mais cette réglementation a soulevé une difficulté d'ordre pratique pour les Caisses qui ne présentaient pas encore les effectifs requis lors de la publication du règlement : ne pouvant être agréées que si elles groupaient au moins les minima indiqués ci-dessus, comment étaient-elles en mesure de réunir un tel nombre d'adhérents ?

Les employeurs visés par la loi savent, en effet, qu'ils ne seront « en règle » que s'ils adhèrent à un organisme habilité par l'Administration.

Quant à ceux qui n'ont pas rallié bénévolement les Caisses de Compensation sous le régime de la liberté, ils attendent, pour s'y inscrire, que la loi soit applicable à leur profession ; or, à cette date, il faut que la Caisse soit en mesure de fonctionner, c'est-à-dire qu'elle ait déjà suivi la procédure assez longue de

1. Cf. chapitre III, p. 31.

l'agrément et qu'elle ait eu le temps ensuite d'organiser ses services.

Afin de résoudre cette difficulté pratiquement insurmontable, surtout pour les Caisses en voie de création, l'Administration s'est écartée de l'interprétation littérale du texte « (Toute caisse ne peut être agréée que si...) ». Sans doute s'est-elle inspirée d'une autre disposition du règlement d'administration publique ainsi conçue : « Des délais pourront être accordés aux institutions agréées en vue de l'application de la loi du 19 décembre 1922 afin de leur permettre d'atteindre les minima ci-dessus. » Cette disposition vise les Caisses de travaux publics ; mais son application a été en fait généralisée au bénéfice des autres Caisses de Compensation qui ne réunissaient pas les effectifs voulus au moment de la demande d'agrément ; lorsque le Ministre estime celle-ci justifiée et lorsque les autres conditions imposées sont remplies, il peut conférer l'agrément en accordant à la Caisse un certain délai pour réunir les effectifs nécessaires, sous réserve de lui retirer l'agrément si, à l'expiration du délai, les minima ne sont pas atteints. C'est en somme l'agrément sous condition résolutoire.

Il convient de mentionner dans ce paragraphe consacré aux effectifs des Caisses ou sections professionnelles que ces institutions « devront comprendre au moins toutes les professions ressortissant à un même groupe ou exceptionnellement à un même sous-groupe de la Nomenclature des Industries et Professions de la Statistique Générale de la France ».

Cette disposition est incluse dans l'article 2 au même alinéa que les précédentes, sans doute parce qu'elle implique la nécessité de réunir un certain nombre d'adhérents et de salariés ; mais nous estimons que son objet est nettement différent : elle concerne moins le chiffre des effectifs que leur nature ; c'est pourquoi nous avons jugé préférable d'insérer les développe-

ments qu'elle comporte dans l'étude relative à la compétence professionnelle des Caisses.

C. — *Garanties financières.*

Les Caisses de Compensation étant chargées d'assurer un service d'intérêt public, le Ministre a voulu qu'elles soient en mesure de parer à des défaillances éventuelles d'origines diverses en disposant toujours d'une certaine trésorerie.

En dehors des sommes destinées à faire face au paiement régulier des allocations, à l'entretien des services sociaux et aux frais d'administration, elles sont donc tenues selon l'article 2, 4^e alinéa, du Règlement d'Administration Publique, de « posséder un fonds de réserve ou de roulement dont le montant minimum est fixé par le Ministre du Travail pour chaque institution, eu égard aux garanties présentées par elle. Ce minimum ne pourra dépasser la valeur des versements effectués au cours du trimestre précédent ou, si l'institution n'a pas encore fonctionné pendant un trimestre, la valeur des versements effectués par une institution similaire pour le même nombre d'ouvriers ou employés occupés par les employeurs affiliés ».

Les versements dont il est question sont relatifs aux allocations familiales. Le Ministre peut donc demander à une Caisse de mettre en réserve une somme correspondant au montant total des allocations distribuées par elle au cours du trimestre précédant l'agrément. C'est opérer sur la trésorerie des adhérents un prélèvement considérable : une telle exigence ne se justifierait guère qu'à l'égard d'une Caisse suspecte ne présentant pas de garanties ; si un tel organisme sollicite l'agrément il est plus simple de le lui refuser purement et simplement.

Aussi le Ministre n'impose-t-il pas en pratique le maximum prévu ; il se contente généralement d'exiger une réserve égale à une mensualité d'allocations.

En notifiant l'agrément à la Caisse de Compensation intéressée, il indique que « le fonds de réserve devra s'élever à tout moment à une somme au moins égale au montant de la moyenne mensuelle des allocations versées pendant le dernier trimestre. Ce fonds devra être indépendant du fonds de roulement nécessaire pour assurer le fonctionnement normal de la Caisse ». La valeur minima de ce fonds de réserve devra représenter les sommes nécessaires au paiement des allocations familiales pendant un mois, sommes qui peuvent être importantes, voire considérables.

Il convient de remarquer qu'aucune disposition légale, aucune instruction ministérielle, ne fixent de règles à ce sujet.

Alors que les Compagnies d'assurances, les Caisses d'épargne et les Caisses d'assurances sociales, pour ne citer que ces organismes, sont tenues d'investir une part importante de leurs réserves en valeurs d'État, les Caisses de Compensation conservent en cette matière une liberté qui n'est limitée que par la prudence de leurs dirigeants.

Une part du fonds de réserve peut être employée en immobilisations : immeubles et matériel, mais comme son but principal est de garantir certains risques, il est nécessaire qu'une quotité importante demeure disponible ou tout au moins aisément négociable. L'Administration a d'ailleurs attiré plusieurs fois l'attention des Caisses sur cette nécessité. Aussi le fonds de réserve est-il fréquemment placé en valeurs mobilières ou même conservé, pour partie, sous forme de dépôts en banque à court terme ou à vue.

Ce fonds de réserve peut servir à assumer les frais de premier établissement : achat de mobilier et de matériel, frais d'installation, etc...

Il permet en second lieu de faire face à certaines dépenses, ou pertes imprévues que la Caisse peut être amenée à supporter au cours de son fonctionnement. Le cas le plus fréquent est celui

de défaillance d'un adhérent sur lequel il a été impossible de récupérer les cotisations alors que les allocations familiales restent dues à son personnel¹.

Il sert enfin de garantie pour les risques spéciaux qui peuvent se trouver à la charge des Caisses de Compensation sans qu'elles aient de contre-partie dans les versements des employeurs : allocations familiales versées aux veuves ou orphelins de travailleurs décédés des suites d'accidents du travail, etc²...

Signalons également un emploi du fonds de réserve en usage dans certaines Caisses : celui qui consiste à l'utiliser comme un fonds de régularisation destiné à amortir les variations du taux de compensation.

La loi de 1932 ne donne aucune indication sur la nature juridique du fonds de réserve.

La plupart des Caisses de Compensation étant constituées sous forme d'Associations déclarées, il convient de se référer à la loi du 1^{er} juillet 1901 et aux principes généraux du droit.

Les associations ont le droit de posséder un patrimoine commun à tous les adhérents et nettement distinct de leurs patrimoines particuliers ; les versements des adhérents cessent d'être leur propriété pour devenir celle de l'association.

Le fonds de réserve des Caisses de Compensation représente ce patrimoine ; les adhérents ne sont donc pas fondés à réclamer son remboursement lorsque, pour une raison ou pour une autre, ils quittent l'association.

1. Lorsque l'adhérent a été déclaré en faillite pour insuffisance d'actif ou lorsqu'il a disparu, la Caisse est tenue au paiement des allocations familiales vis-à-vis de son personnel pendant la période où il reste statutairement inscrit sur les contrôles, même s'il ne s'acquitte pas de ses cotisations.

2. « En cas d'accident du travail, les Allocations Familiales sont maintenues dans leur intégralité pendant la période d'incapacité temporaire.

En cas d'incapacité permanente absolue ou lorsque l'accident est suivi de mort, elles sont également dues tant que les enfants y ont droit en raison de leur âge. » (Loi du 11 mars 1932, art. 74 d, 2^e alinéa.)

Mais les statuts peuvent apporter des dérogations à ce principe. Aussi, observons-nous une certaine variété de règles dans les Caisses de Compensation en ce qui concerne le droit des adhérents au remboursement, en cette matière.

Dans certaines Caisses le fonds de réserve reste définitivement acquis à l'association et ne peut, en aucun cas, faire l'objet d'un remboursement. Cette règle se justifie par les principes généraux rappelés ci-dessus et par la nature des risques auxquels il est destiné à faire face, risques qui subsistent même quand un employeur a cessé de faire partie de l'Association.

D'autres Caisses envisagent le remboursement de tout ou partie du fonds de réserve mais seulement dans certains cas nettement déterminés, notamment lorsque l'adhérent est obligé de changer de Caisse, par suite de la restriction apportée par l'Administration à la compétence professionnelle de l'organisme auquel il est affilié, ou par suite du transfert hors des limites de sa compétence territoriale.

Enfin, quelques Caisses de Compensation admettent, en cas de cessation de l'entreprise, de démission de l'adhérent, ou même de diminution dans l'importance de son personnel, le remboursement de la participation au fonds de réserve, après retenue d'une fraction correspondant d'une part, aux frais de premier établissement, d'autre part, aux charges laissées à la Caisse par l'adhérent après son départ (allocations familiales restant dues pour les enfants des attributaires décédés des suites d'accidents du travail).

En notifiant aux organismes intéressés l'agrément qui leur est conféré, le Ministre a soin de préciser que le fonds de réserve « doit être indépendant du fonds de roulement nécessaire pour assurer le fonctionnement normal de la Caisse ».

Cette distinction ne s'avère pas inutile puisqu'elle ne ressort pas du Règlement d'Administration publique.

Alors que le fonds de réserve sert à faire face à certains risques, le fonds de roulement a pour but de fournir à la Caisse une trésorerie suffisante pour assurer le versement des allocations familiales en attendant la rentrée des cotisations.

Comme le dit M. Paul Aubry, Secrétaire Général de la Caisse d'Allocations Familiales de la Région de l'Est, « le fonds de roulement est donc constitué en quelque sorte par des avances des adhérents qui restent, bien entendu, la propriété de ceux-ci ». Il diffère donc du fonds de réserve autant par sa nature que par son objet.

D. — *Dispositions réglementaires.*

Pour permettre aux adhérents et aux bénéficiaires d'être exactement documentés sur les points qui les intéressent particulièrement et à l'Administration de s'assurer que les principales dispositions réglementaires sont appliquées, les Caisses de Compensation doivent, conformément à l'article 3 du Règlement d'Administration publique, insérer quelques précisions essentielles dans leurs statuts ou dans leur règlement intérieur :

a) « Indiquer si l'institution est ouverte à toutes les professions ou, dans la négative, les professions auxquelles elle est ouverte. »

C'est la distinction entre Caisses interprofessionnelles, multi-professionnelles ou professionnelles ¹. Cette indication est évidemment indispensable tant pour les employeurs qui désirent s'affilier à l'organisme qualifié que pour l'Administration, chargée du contrôle.

Il en est de même pour la suivante :

b) « Mentionner la circonscription pour laquelle l'institution doit fonctionner » (Caisse départementale, interdépartementale ou nationale) ².

1. Cf. p. 43 et suiv.

2. Cf. p. 53 et suiv.

c) « Préciser, en ce qui concerne les taux d'allocations, l'âge des enfants bénéficiaires et le mode de versement des allocations, tous les renseignements nécessaires pour permettre de vérifier la conformité des statuts et règlements aux prescriptions des articles 74 b), 74 c), 74 d), du livre I du Code du travail. »

Enfants pour lesquels sont dues les allocations — personnes auxquelles elles sont dues et personnes auxquelles elles sont matériellement versées — taux des allocations distribuées par la Caisse — calcul des allocations en fonction des journées de travail — octroi en cas d'accident du travail, telles sont les indications qui doivent être données en application de cette disposition.

Les Caisses ont évidemment la faculté de se montrer plus libérales que la loi, par exemple en versant des allocations supérieures au barème officiel du département, en les maintenant au delà de l'âge fixé, etc..., mais elles doivent prendre l'engagement d'accorder le minimum de prestations fixé par le Ministre ¹.

d) « Indiquer les conditions dans lesquelles s'effectue la répartition entre les employeurs affiliés, des charges résultant des Allocations Familiales. Si le taux de la contribution à payer par les employeurs affiliés est fixé provisionnellement d'avance, les statuts devront comporter l'engagement, par ces employeurs, de verser une contribution supplémentaire dès que le taux de la contribution apparaîtrait insuffisant pour couvrir les dépenses de l'Institution ². »

« Les conditions dans lesquelles s'effectue la répartition des charges », ce sont notamment les modalités relatives à la cotisation : mode de calcul (sur les effectifs, sur les salaires, sur les journées de travail), date de recouvrement. Si ladite cotisation

1. Cf. chapitre vi, p. 149.

2. Règlement d'Administration publique, article 3, 4°.

est perçue provisionnellement, les dépenses effectives que les Caisses doivent ensuite assumer peuvent se révéler supérieures aux prévisions ; dans ce cas les adhérents sont obligés de verser la différence.

Les Caisses de Compensation étant chargées de l'application d'une loi il faut que leurs ressources soient suffisantes pour leur permettre de faire face aux dépenses qui résultent des dispositions légales. Elles doivent donc pouvoir se procurer auprès de leurs adhérents les sommes nécessaires pour combler éventuellement un déficit dont l'existence ne peut en aucun cas se justifier.

Afin que les employeurs n'ignorent pas qu'ils prennent cet engagement par le fait même de leur affiliation, l'Administration exige qu'une clause le rappelle dans les statuts.

e) « Ne contenir aucune disposition permettant de refuser l'admission ou de prononcer l'exclusion d'un employeur exerçant une des professions pour lesquelles l'institution fonctionne dans la circonscription de celle-ci à moins que le refus d'admission ou l'exclusion ne soient motivés par le refus de remplir les engagements résultant des statuts et règlements ¹. »

Il importe en effet que les Caisses agréées ne puissent, notamment dans le but de réduire leurs charges, exclure les employeurs qui occupent un personnel ayant en moyenne de nombreux enfants.

Il serait contraire à la loi de s'opposer à l'adhésion de certaines entreprises puisque celles-ci doivent toutes être affiliées à une Caisse de Compensation. Mais cet inconvénient n'existe plus lorsque les dites entreprises peuvent régulièrement s'inscrire à un autre organisme dûment habilité.

Aussi une exception est-elle prévue dans ce cas par le Règlement d'Administration publique : « Toutefois les Caisses inter-

1. Règlement d'Administration publique, article 3, 5°.

professionnelles pourront refuser l'affiliation d'un employeur lorsqu'il existera, pour la profession et dans la région de ce dernier, une Caisse professionnelle agréée ¹. »

f) « Prévoir une disposition aux termes de laquelle lorsque, pour l'application de la compensation, les Allocations Familiales sont versées directement par les employeurs, l'institution s'engage au cas où ceux-ci ne les auraient pas versées, à les verser elle-même aux chefs de famille allocataires, c'est-à-dire à ceux auxquels sont attribuées les allocations, sur la réclamation des intéressés ou sur la réquisition du Ministre du Travail ². »

Il importe, en effet, que les familles perçoivent les sommes auxquelles la loi leur donne droit. Ces sommes leur sont dues par la Caisse de Compensation dont elles dépendent. Dans le cas où celle-ci estime pouvoir confier à un employeur le soin de verser pour son compte les allocations à son personnel chargé de famille, elle reste néanmoins responsable vis-à-vis de celui-ci des défaillances de son adhérent qui ne doivent en aucun cas porter préjudice aux bénéficiaires de la loi.

g) « Dans le cas où l'Institution ferait appel à la collaboration des représentants des chefs de famille allocataires, prévoir des dispositions précisant le mode de désignation de ces représentants et leurs attributions ³. »

Le Règlement d'Administration publique envisage ici la représentation éventuelle des attributaires au sein du Comité de Gestion ou Conseil d'Administration des Caisses de Compensation ⁴. Il importe que dans ce cas leur « statut » soit nettement défini pour éviter des difficultés ultérieures.

h) « Si les Caisses ou autres institutions assurent des services

1. Règlement d'Administration publique, article 3, 5°.

2. Règlement d'Administration publique, article 3, 6°.

3. Règlement d'Administration publique, article 3, 7°.

4. Voir p. 125.

sociaux (distribution de primes de naissance ou d'allaitement, consultations et visites pré-natales ou post-natales, consultations pour nourrissons et jeunes enfants, services d'infirmières visiteuses, dispensaires, colonies de vacances, etc...) elles peuvent, dans leurs statuts ou règlements intérieurs, fournir les renseignements qu'elles jugent utiles sur les conditions dans lesquelles fonctionnent ces divers services, qu'ils soient assurés par les institutions elles-mêmes ou par un autre organisme avec lequel celles-ci auraient un accord ¹. »

Il ne s'agit plus ici d'une clause obligatoire ; en prévoyant cette possibilité le Règlement d'Administration publique souligne l'intérêt pour les Caisses de Compensation qui ont organisé des œuvres sociales, de fournir dans les statuts ou le règlement intérieur des indications sur leur fonctionnement afin d'attirer l'attention des bénéficiaires. Nous verrons ultérieurement ² que l'Administration a interprété très strictement cette faculté.

Le Règlement d'Administration publique précise en outre ³ les conditions à remplir par les services particuliers d'Allocations Familiales. Ces conditions sont sensiblement les mêmes que pour les Caisses de Compensation. Toutefois, chaque service particulier doit « justifier des motifs de nature à l'empêcher d'adhérer à une caisse existante ».

Nous retrouvons ici la préoccupation du législateur de s'opposer à la multiplication des services particuliers qui entravent le libre jeu de la compensation.

2° PROCÉDURE DE L'AGRÈMENT

Cette procédure, définie par le chapitre II du Règlement d'Administration publique, comporte quatre phases :

1. Règlement d'Administration publique, article 3, 7°, 2° alinéa.
2. Cf. chapitre VII, p. 205.
3. Règlement d'Administration publique, article 4.

- Présentation de la demande d'agrément ;
- Examen de cette demande par la Commission départementale des Allocations Familiales ;
- Examen de la demande par la Commission Supérieure ;
- Décision du Ministre du Travail.

A. — Présentation de la demande d'agrément

« Toute institution... qui sollicite l'agrément prévu par l'article 74 a) du titre III du ²livre I^{er} du Code du travail, doit adresser à cet effet une demande au Ministre du Travail par l'intermédiaire des Préfets de chacun des départements où seraient occupés des ouvriers et employés auxquels elle sera appelée à verser, d'une manière permanente et non temporaire, des Allocations Familiales ¹. »

Aucune règle particulière n'est prévue en ce qui concerne la rédaction de la demande. Mais des pièces justificatives doivent y être annexées, pour permettre à l'Administration de vérifier si la Caisse qui sollicite l'agrément, remplit effectivement les conditions prévues.

Ces documents sont les suivants :

- deux exemplaires des statuts et du règlement intérieur ;
- justification de la personnalité civile ;
- justification des effectifs minima prévus par l'article 2 du Règlement d'Administration publique, notamment par un relevé certifié sincère et véritable du nombre des employeurs affiliés avec indication du nombre d'ouvriers et d'employés qu'ils occupent habituellement. Si l'institution comporte des sections professionnelles pour lesquelles il est prévu des taux de compensation distincts, un relevé devra être fourni pour chacune de ces sections ;

1. Règlement d'Administration publique, art. 5.

— liste des personnes chargées de la direction ou de l'administration de la Caisse, et extrait du procès-verbal de la séance de l'Assemblée générale au cours de laquelle ces personnes ont été désignées, (ou si les statuts comportent l'élection du bureau par le Conseil d'administration, extrait du procès-verbal de la séance du Conseil au cours de laquelle le bureau aura été élu);

— copie du dernier bilan annuel (si toutefois la Caisse fonctionne depuis plus d'un an);

— situation du compte des allocations distribuées au cours du trimestre précédent;

— situation du fonds de roulement et du fonds de réserve.

(Ces trois derniers documents ne peuvent évidemment être fournis que par des institutions qui fonctionnaient déjà avant la présentation de leur demande.)

Dans le cas où une entreprise sollicite l'agrément d'un service particulier d'Allocations Familiales, elle doit établir une demande semblable en y ajoutant les pièces justificatives mentionnées ci-dessus.

Enfin, « lorsque l'agrément est demandé en vue de l'application de la loi du 11 mars 1932 pour une institution ou un service particulier déjà agréé en vue de l'application de la loi du 19 décembre 1922, la demande peut se référer aux pièces et justifications déjà fournies, sauf à y apporter les modifications nécessaires ¹ ».

La demande d'agrément est adressée au Ministre du Travail, mais elle est remise au Préfet qui la soumet pour avis à une Commission spéciale siégeant dans le département sous sa présidence.

1. Règlement d'Administration publique, article 7.

B. — *Examen de la demande par la Commission locale des Allocations Familiales.*

Dans chaque département il est, en effet, institué une Commission locale des Allocations Familiales ¹.

Le Ministre explique ainsi la création de ces Commissions départementales :

« La loi nouvelle... ne prévoit pas expressément l'intervention de Commissions locales. Il n'est pas douteux cependant que le législateur l'ait envisagée avec faveur. Dans l'exposé des motifs du projet de loi il est dit expressément que cette procédure de consultation des Commissions administratives départementales pourra être avantageusement utilisée en vue de renseigner la Commission Supérieure des Allocations Familiales... ² »

La loi du 19 décembre 1922 avait institué des Commissions régionales comprenant des représentants des administrations publiques et chargées de donner leur avis sur les conditions d'exécution des travaux administratifs.

Le Ministre du Travail indique, dès 1932, que ces Commissions pourront continuer à jouer le même rôle qu'actuellement ².

Leur composition est fixée par arrêté du Ministre du Travail rendu sur la proposition du Préfet.

Toutefois, le Règlement d'Administration publique prévoit que « cette Commission, présidée par le Préfet... doit comprendre notamment des représentants des principales institutions visées par l'article 2 et, s'il y a lieu, des services particuliers visés par l'article 4 dont l'activité s'exerce dans le département, ainsi que des pères de familles nombreuses désignés par la Commis-

1. Règlement d'Administration publique, article 18.

2. Circulaire ministérielle du 25 janvier 1932.

sion départementale de la natalité. L'Inspecteur divisionnaire du Travail compétent pour le département ou l'Inspecteur départemental désigné par lui doivent également en faire partie ¹ ».

Le Ministre du Travail a adressé aux Préfets des suggestions complémentaires à ce sujet ; il estime « que la Commission pourrait être judicieusement constituée de la façon suivante :

« Le Préfet, Président — l'Inspecteur divisionnaire du Travail ou un Inspecteur départemental désigné par celui-ci — le Directeur des services agricoles ou son délégué — deux ou trois fonctionnaires pris parmi les membres des Commissions existantes ², tels que l'Ingénieur en chefs des Ponts et Chaussées, le Directeur du Génie Militaire ou l'Architecte départemental par exemple — deux représentants des collectivités publiques ; le personnel départemental et communal devant bénéficier de la loi, la présence d'un conseiller général et d'un maire d'une des principales villes du département paraît indiquée — trois représentants des employeurs à faire désigner respectivement par la Chambre de commerce, par la Chambre d'agriculture, et par la Chambre des métiers s'il en existe — deux représentants : un patron et un ouvrier, membres de la Commission départementale... — comme représentants des bénéficiaires, deux travailleurs, pères de famille nombreuse, désignés par la Commission départementale de la Natalité. — Enfin, 4 à 6 représentants des Caisses de Compensation interprofessionnelles et professionnelles les plus représentatives... — et exceptionnellement, des grandes entreprises ayant organisé un service particulier d'Allocations Familiales ³. »

Ultérieurement, le Ministre du Travail a donné des instructions complémentaires ⁴ en vue de tenir compte pour la représen-

1. Règlement d'Administration publique, art. 19.

2. Commissions de la loi du 19 décembre 1922.

3. Circulaire ministérielle du 14 janvier 1933.

4. Circulaire ministérielle du 2 mars 1933.

tation des Caisses de Compensation de leur importance respective, d'écarter des Commissions les Caisses qui ne justifient pas d'une réelle activité dans le département et de limiter la participation éventuelle des services particuliers d'Allocations Familiales à ceux des grandes entreprises d'intérêt général telles que les chemins de fer.

La Commission départementale des Allocations Familiales est chargée de donner son avis¹ sur les demandes d'agrément des institutions... et des services particuliers — sur les retraits d'agrément... — sur le projets de décret tendant à la mise en vigueur du régime obligatoire des Allocations Familiales dans le département pour des professions ou catégories professionnelles déterminées — sur la fixation des taux minima d'allocations... — sur toute autre question intéressant le fonctionnement des Allocations Familiales qui leur sera soumise par le Ministre du Travail.

Nous n'étudierons ici le rôle de la Commission qu'en ce qui concerne l'agrément des Caisses de Compensation ou des services particuliers.

La Commission locale saisie d'une demande d'agrément vérifie en premier lieu si les conditions prévues par les textes légaux sont remplies par la Caisse ou le service particulier. Elle recherche ensuite si la situation locale justifie la création de la Caisse dans le département.

« Pour les Caisses qui ne sont pas encore agréées, il devra être tenu compte, dans l'examen de leur demande, de l'existence dans la profession ou de la région, des Caisses déjà agréées.

Il est en effet contraire au principe de la compensation de favoriser la multiplication des Caisses entres lesquelles se disperseraient les employeurs assujettis. Plus le nombre des travailleurs

1. Règlement d'Administration publique, art. 18.

relevant d'une même Caisse est élevé, mieux joue la compensation : c'est la loi des grands nombres.

D'autre part, il faut éviter que des employeurs qui pourraient s'affilier à des Caisses déjà agréées n'en créent de nouvelles en vue uniquement de réduire leurs charges. Certes les Caisses doivent être gérées le plus économiquement possible et s'efforcer de réduire au minimum les charges qu'elles imposent à leurs membres. Mais, si cette réduction doit être obtenue par la possibilité de l'élimination des chefs de familles nombreuses ou par la suppression de ces services annexes auxquels je faisais allusion plus haut¹, et qui complètent si heureusement les allocations familiales, le Ministre est en droit de refuser l'agrément.

C'est dans cet esprit que les demandes d'agrément des nouvelles Caisses seront à examiner tant par les Commissions départementales que par le Ministre². »

Pour obvier à la tendance signalée par le Ministre les Commissions invitent les Institutions qui sollicitent l'agrément à indiquer la proportion des ouvriers et employés chargés de famille et celle des enfants bénéficiaires par rapport à l'effectif total du personnel qu'elles englobent.

Les Commissions locales n'ont qu'un caractère consultatif ; elles émettent seulement un avis sur la demande d'agrément que le Préfet transmet au Ministre du Travail ; celui-ci la soumet ensuite à l'examen de la Commission Supérieure avant de prendre sa décision.

C. — *Examen de la demande par la Commission Supérieure.*

La loi du 11 mars 1932 a, en effet, prévu la constitution d'une Commission de second degré : « Il est institué auprès du Ministre

1. Les Services sociaux des Caisses de Compensation.

2. Circulaire du Ministre du Travail à MM. les Préfets : 25 juin 1932.

du Travail une Commission Supérieure des Allocations Familiales¹. »

Cette Commission, présidée par le Ministre du Travail ou son représentant, est composée de :

- 4 sénateurs ;
- 8 députés ;
- 12 représentants des Caisses de Compensation et des industries répartissant directement les Allocations Familiales ;
- 4 représentants de la Commission des Allocations Familiales en agriculture siégeant au Ministère de l'Agriculture ;
- 4 membres patrons et 4 membres ouvriers du Conseil Supérieur du Travail ;
- 2 membres du Conseil Supérieur de la Natalité ;
- 2 représentants du Ministre du Travail et un suppléant ;
- 1 représentant du Ministre de l'Agriculture et un suppléant.

En outre, des représentants des autres Ministères pourront être désignés par ceux-ci pour prendre part aux délibérations intéressant leurs services.

Les membres sont nommés pour trois ans par le Ministre du Travail ; les représentants de la Commission des Allocations Familiales en agriculture, sur la proposition du Ministre de l'Agriculture et les représentants des divers Ministères, sur la proposition de ceux-ci.

« Sur la demande de la Commission pourront en outre être appelés à participer à titre consultatif à ses délibérations, en vue de l'examen des questions intéressant spécialement une catégorie professionnelle déterminée, des représentants de cette catégorie. S'il s'agit de questions concernant l'agriculture, ces représentants seront désignés sur la proposition du Ministre de l'Agriculture². »

1. Art. 74 1) du Code du travail.

2. Décret du 2 octobre 1932 modifié par le décret du 14 mars 1933.

La Commission Supérieure se réunit sur convocation du Ministre du Travail au moins une fois tous les trois mois. En pratique, elle a tenu jusqu'à présent une séance chaque mois.

Elle est chargée notamment de donner son avis ¹ :

— sur les décrets successifs qui assujettissent à la loi les différentes professions ; — sur la fixation des taux minima des allocations familiales dans chaque département ; — sur les dispenses d'affiliation aux Caisses de Compensation pour les employeurs qui auront institué des services particuliers agréés. — sur les demandes d'agrément et sur les propositions de retrait d'agrément des Caisses de Compensation ; — sur toutes les questions qui lui sont soumises par le Ministre du Travail touchant l'application de la législation des Allocations Familiales.

Le Ministre du Travail soumet à son examen la demande d'agrément dont il a été saisi, accompagnée de l'avis de la Commission départementale.

Elle examine cette demande dans le même esprit que la Commission départementale mais avec des préoccupations plus générales et souvent aussi plus objectives.

Elle émet ensuite un avis motivé.

D. — *Arrêté du Ministre du Travail.*

Le Ministre du Travail est enfin mis en possession du dossier complet de l'Institution qui sollicite l'agrément.

Il reste entièrement libre de sa décision.

« L'agrément ne constitue pas un droit. Il ne suffit pas qu'une Caisse remplisse toutes les conditions exigées par le Règlement d'Administration publique pour que le Ministre soit tenu de lui donner l'agrément ². »

1. Décret du 2 octobre 1932, art. 1^{er}.

2. Circulaire du Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale à MM. les Préfets : 25 juin 1932.

« Il appartient au Ministre d'apprécier notamment si la bonne application de la loi et le principe de la compensation qui est à sa base, ainsi que l'intérêt des familles bénéficiaires de la loi, justifient la création d'une nouvelle Caisse ¹. »

D'autre part, les avis des Commissions ne lient pas le Ministre qui peut prendre une décision contraire.

Il est à noter cependant que, sauf dans un ou deux cas, il s'est toujours conformé à l'avis de la Commission Supérieure des Allocations Familiales.

Lorsqu'il estime devoir conférer l'agrément à une institution, il rend dans ce sens un arrêté qui précise la compétence territoriale et professionnelle de ladite institution.

A titre d'exemple nous reproduisons le dernier en date des arrêtés ministériels conférant l'agrément à une Caisse de Compensation :

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DU TRAVAIL

ARRÊTÉ

LE MINISTRE DU TRAVAIL,

Vu la loi du 11 mars 1932 sur les Allocations Familiales modifiant les titres III et V du Livre I^{er} du Code du travail ;

Vu le décret du 14 mars 1933 portant règlement d'administration publique pour l'application aux professions industrielles, commerciales et libérales de ladite loi ;

Vu notamment les articles 2 et 3 du décret précité déterminant les conditions à remplir par les Caisses de Compensation

1. Réponse du Ministre du Travail à une question écrite n° 2419. *J. O.* du 23 février 1934.

d'Allocations Familiales pour être susceptibles d'obtenir leur agrément ;

Vu la demande présentée par la Caisse de Compensation du spectacle, à Paris, tendant à être agréée dans le département de la Seine, pour le commerce forain et les professions du spectacle ;

Vu les statuts et règlement de ladite Caisse ;

Vu l'arrêté du 22 juillet 1935 agréant la Caisse d'Allocations Familiales pour Paris et la Seine, rue de la Chaussée d'Antin, à Paris, dans le département de la Seine et pour les professions du spectacle ;

Vu l'avis émis par la Commission locale des Allocations Familiales du département de la Seine ;

Vu l'avis émis par la Commission Supérieure des Allocations Familiales ;

Sur la proposition du Conseiller d'État, Directeur général du Travail,

ARRÊTE :

ARTICLE PREMIER. — La Caisse de Compensation du spectacle 18, Boulevard Montmartre, à Paris, est agréée pour assurer le service des Allocations Familiales prévues par la loi du 11 mars 1932 dans le département de la Seine et pour les professions relevant du groupe 6 B (commerce forain, spectacles) et des n° 7. 6 (artistes musiciens) et 7. 66 (artistes dramatiques) de la Nomenclature des Industries et Professions de la Statistique Générale de la France, approuvée par le décret du 9 avril 1936.

ART. 2. — Les professions relevant des numéros ci-après de la Nomenclature susvisée de la Statistique Générale de la France, sont exclues de la compétence professionnelle de la Caisse d'Allocations Familiales pour Paris et la Seine (66, rue de la Chaussée d'Antin, à Paris)¹ :

1. En plein accord avec cet organisme.

- Groupe 6 B, N^{os} 6.73 (entreprise de cinématographe) ;
 — 6.74 (entreprise de concert, casino) ;
 — 6.75 (entreprise théâtrale) ;
 — 6.76 (cirque) ;
 — 6.761 (acrobate) ;
 — 6.77 (courses de chevaux).

ART. 3. — Les dispositions du présent arrêté ont effet à dater du 1^{er} janvier 1937.

ART. 4. — Le Conseiller d'État, Directeur général du Travail, est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Paris, le 30 décembre 1936.

Le Ministre,

Signé : Jean LEBAS.

3^o SITUATION DES CAISSES EN INSTANCE D'AGRÈMENT ET DES CAISSES NON AGRÉÉES

En général, les Caisses de Compensation n'attendent pas l'agrément ministériel pour exercer leur activité. Cet agrément est d'ailleurs subordonné à certaines conditions que seul un fonctionnement régulier permet de remplir ¹.

Cependant la situation des Caisses non agréées est, en principe, toujours irrégulière.

L'Administration l'a rappelé à plusieurs reprises : « Une entreprise assujettie à la loi du 11 mars 1932 n'est en règle que si elle est affiliée à une Caisse de Compensation agréée. Dans la négative, le chef d'entreprise s'expose aux pénalités prévues par l'article 101 b. du livre 1^{er} du Code du travail ². »

Mais il importe de distinguer deux situations différentes :
 — Celle des Caisses en instance d'agrément ;

1. Cf. même chapitre, p. 61.

2. Réponse du Ministre du Travail à une question écrite n^o 11.158, posée par M. Ernest Malric. *J. O.* du 6 février 1935.

— Celle des Caisses qui n'ont pas demandé l'agrément ou auxquelles celui-ci a été refusé.

A. — Situation des Caisses en instance d'agrément.

Les Caisses ont saisi le Préfet de leur département d'une demande d'agrément. Celle-ci suit son cours et se trouve pendante devant l'une des Commissions ou attend la notification de la décision ministérielle.

Si l'on s'en tient aux termes de la loi, ces Caisses sont en situation irrégulière et leurs adhérents ne satisfont pas aux obligations qui leur sont imposées par les textes.

Cependant, il est fait preuve à leur égard d'une certaine tolérance.

Si la Caisse a reçu un avis favorable des Commissions locale et supérieure et si elle n'attend plus que la notification de la décision ministérielle on peut considérer qu'elle recevra l'agrément. Il serait donc inopportun d'engager des poursuites contre elle ou contre ses adhérents.

Le Ministre du Travail, à plusieurs reprises, a donné aux Inspecteurs du Travail des instructions en vue de surseoir à toutes poursuites jusqu'à ce qu'une décision définitive ait été prise par lui.

Un peu différente est la situation de la Caisse lorsque les Commissions ont émis un avis défavorable au sujet de son agrément.

Le Ministre se conformant presque toujours à l'avis de la Commission Supérieure, il est probable que cette demande sera rejetée.

Néanmoins, le Ministre reste libre de sa décision et tant qu'il ne l'a pas notifiée la Caisse peut se considérer en instance d'agrément.

La solution la plus simple et la plus logique consisterait, pour l'Administration, à prendre une décision rapide. Cependant, elle a dans bien des cas adopté une politique d'atermoiements injustifiée qui, se prolongeant pendant des mois, voire des années, rendait très délicate la situation des Caisses agréées dans la même région.

La jurisprudence a souvent admis que les employeurs affiliés à une Caisse en instance d'agrément ne sont pas passibles des sanctions prévues par la loi de 1932.

Le Tribunal de simple police de Boulogne-sur-Mer a relaxé un entrepreneur de transports adhérent à une Caisse non agréée, « Attendu que T... justifie que la Caisse de Compensation à laquelle il est affilié a fait une demande régulière d'agrération ¹ au Ministère du Travail... qu'aucun document... n'a justifié au Tribunal que cette demande d'agrération avait été rejetée d'une manière formelle et définitive par le Ministère du Travail... ... Attendu que le Règlement d'Administration publique permettant à une Caisse de Compensation de fonctionner préalablement à son agrération, il est certain qu'un employeur peut s'y affilier jusqu'au jour où le refus d'agrération serait opposé par le Ministre du Travail ² ».

Citons toutefois en sens contraire un jugement du Tribunal de simple police de Bethune confirmé en appel par le Tribunal correctionnel de la même ville ³.

Ce jugement a condamné aux sanctions prévues par la loi un employeur adhérent à une Caisse non agréée, « attendu qu'on ne peut considérer comme une Caisse agréée une Caisse qui aurait

1. Le Tribunal a sans doute voulu dire « d'agrément ».

2. Tribunal de simple police de Boulogne-sur-Mer, 10 octobre 1935. Ministère Public contre Tellier, entrepreneur de transports. Dans le même sens jugement du Tribunal correctionnel de Tours, statuant en appel de simple police, 23 novembre 1935. Gay et Barbot, imprimeurs contre Ministère public.

3. Tribunal correctionnel de Béthune, 24 février 1936.

demandé son agrément et, en conséquence les affiliés ne peuvent être considérés comme ayant satisfait à la loi ¹ ».

B. — *Situation des Caisses qui n'ont pas demandé l'agrément ou auxquelles celui-ci a été refusé.*

Ces Caisses se trouvent dans une situation incontestablement irrégulière et leurs adhérents ne peuvent être considérés comme ayant satisfait aux obligations prévues par la loi de 1932.

Ils sont donc passibles des poursuites et des sanctions prévues par la loi en dépit du fait que leur personnel bénéficie des allocations familiales.

La jurisprudence est unanime sur ce point.

Reste à déterminer sous quelle forme le Ministre doit notifier sa décision de rejet.

Il a été jugé qu'il suffisait pour le Ministre d'aviser la Caisse que la Commission Supérieure avait émis un avis défavorable — « cette réponse... pouvait être considérée comme un refus au moins implicite d'agrément ². »

D'autre part le fonctionnement des Caisses non agréées cause un réel préjudice aux Caisses agréées dans la même circonscription.

Ces dernières se sont élevées avec véhémence contre la tolérance dont faisait preuve l'Administration à l'égard de telles Institutions.

Et de fait, certaines Caisses dont l'agrément a été rejeté il y a plus de deux ans fonctionnent encore à l'heure actuelle, bénéficiant de la part de l'Administration et des agents chargés

1. Tribunal de simple police de Béthune, 17 janvier 1936. Ministère public contre Evrard.

2. Tribunal de simple police de Blois, 15 janvier 1935. Ministère public contre Lharllier et Pons, imprimeurs.

du contrôle d'une indulgence qui ne se justifie aucunement.

Le mécontentement des Caisses agréées devant cette situation se manifeste chaque année avec vigueur mais sans résultats dans les rapports présentés au cours de leurs Congrès annuels. Le XV^e Congrès des Allocations Familiales, constatant que certains employeurs « prétendent être en règle avec la loi en s'affiliant à des organismes qui fonctionnent irrégulièrement sans aucune autorisation ministérielle ; ...

Émet le vœu :

Que les Caisses de Compensation fonctionnant irrégulièrement soient mises en demeure de se dissoudre sans délai et leurs adhérents effectivement contraints de rallier les Caisses agréées ¹. »

Certaines Caisses de Compensation ne se sont pas contentées de protester contre le fonctionnement de Caisses irrégulières ; faisant état du préjudice moral et matériel qu'elles subissaient, elles se sont portées parties civiles soit contre les Caisses non agréées, soit contre leurs adhérents.

Le Tribunal de simple Police de Tarbes a, dans ces conditions, condamné l'adhérent d'une Caisse non agréée à verser à la Caisse agréée des dommages-intérêts, « attendu que la Caisse subit un préjudice moral du fait, que ces employeurs par leur abstention prolongée aux obligations mises à leur charge par la loi, ont encouragé les autres dans la résistance ² ».

4^e STATISTIQUE DES CAISSES DE COMPENSATION AGRÉÉES

Le 15 juin 1936, le Ministère a adressé aux Caisses un « état récapitulatif des effectifs des Caisses de Compensation et des

1. Clermont-Ferrand, 29 mai 1935.

2. Tribunal de simple police de Tarbes, 3 décembre 1934. Ministère public et Caisse de Compensation des Allocations Familiales des Hautes-Pyrénées contre Vinches, garagiste.

services particuliers agréés pour chacun des trimestres compris entre le 1^{er} octobre 1933 et le 1^{er} janvier 1936 ».

Nous reproduisons ce tableau à la page suivante en le faisant précéder de quelques chiffres qui indiquent la progression des Caisses avant 1932, de manière à souligner les effets de la loi d'obligation :

Dates.	Nombre de Caisses.	Salariés.
Au 1 ^{er} janvier 1920.	6	50.000
« 1921.	57	500.000
« 1922.	75	665.000
« 1923.	107	800.000
« 1924.	130	950.000
« 1925.	160	1.110.000
« 1926.	184	1.220.000
« 1927.	204	1.357.000
« 1928.	218	1.500.000
« 1929.	229	1.740.000
« 1930.	232	1.820.000
« 1931.	230	1.850.000
« 1932.	244	

L'étude du tableau ci-après est intéressante. Elle permet de constater que le nombre des Caisses interprofessionnelles a peu varié depuis la loi du 11 mars 1932 : il est passé de 102 à 111.

Au contraire, les Caisses professionnelles, pour lesquelles la compensation ne joue que partiellement, et les services particuliers pour lesquels elle ne joue pas du tout, se sont développés dans une proportion importante : le nombre des Caisses professionnelles est passé de 65 à 109 et 79 services particuliers ont été agréés.

Cet accroissement s'explique par le désir des nouveaux assujettis de limiter leurs dépenses en n'adhérant pas à une Caisse interprofessionnelle à taux plus élevé.

Il est édifiant de confronter cette augmentation des Caisses

EFFECTIFS DES CAISSES
ET DES SERVICES

DATES	CAISSES DE COMPENSATION					
	INTERPROFESSIONNELLES			PROFESSIONNELLES		
	NOMBRE	EMPLOYEURS	SALARIÉS	NOMBRE	EMPLOYEURS	SALARIÉS
1 ^{er} octobre 1933..... I.	402	11.572	914.999	65	40.385	716.78
1 ^{er} janvier 1934..... II.	402	40.100	1.582.782	65	22.656	1.036.40
1 ^{er} avril 1934..... III.	404	60.427	1.959.591	70	30.123	1.145.48
1 ^{er} juillet 1934..... IV.	409	77.468	2.219.778	82	35.656	1.244.58
1 ^{er} octobre 1934..... V.	410	90.848	2.381.423	88	41.984	1.379.80
1 ^{er} janvier 1935 VI.	411	106.710	2.497.932	97	46.441	1.369.09
1 ^{er} avril 1935 VII.	411	118.592	2.520.066	105	58.994	1.447.06
1 ^{er} juillet 1935..... VIII.	411	126.058	2.525.194	108	65.947	1.537.79
1 ^{er} octobre 1935 IX.	411	131.631	2.575.474	109	69.968	1.564.58
1 ^{er} janvier 1936 X.	411	138.022	2.612.060	109	75.227	1.648.00

LES ALLOCATIONS FAMILIALES

COMPENSATION

TICULIERS AGRÉÉS

TOTAL		SERVICES PARTICULIERS			TOTAL GÉNÉRAL		
		AGRÉÉS		EFFECTIFS			
EMPLOYEURS	SALARIÉS	AUX DATES de la col. 1	AU 1 ^{er} JANV. 1936.	des SALARIÉS	NOMBRE	EMPLOYEURS	SALARIÉS
21.957	1.631.787	0	79	765.818	246	22.036	2.397.605
62.756	2.619.184	0	79	757.673	246	62.835	3.376.857
90.550	3.105.079	1	79	755.276	253	90.629	3.860.355
113.124	3.464.369	17	79	746.946	270	113.203	4.211.315
132.832	3.761.223	35	79	739.678	277	132.911	4.500.901
153.151	3.867.024	53	79	731.499	287	153.230	4.598.523
177.586	3.967.129	61	79	727.107	295	177.665	4.694.236
192.005	4.062.991	69	79	721.264	298	192.084	4.784.255
201.599	4.140.055	77	79	717.085	299	201.678	4.857.140
213.249	4.260.146	79	79	712.036	299	213.328	4.972.182

professionnelles et des services particuliers avec les déclarations du Ministre du Travail dans sa circulaire du 25 juin 1934 ¹.

En tout état de cause, cette statistique souligne l'extraordinaire développement des Caisses de Compensation, tant en nombre qu'en importance, de 1920 à 1936.

En tenant compte des quelques 800.000 fonctionnaires et agents civils de l'État, des départements et des communes, le nombre des salariés qui, au 1^{er} janvier 1936, bénéficiaient en France des allocations familiales s'élevait à près de six millions.

Aucune statistique ne permet de déterminer, même approximativement, ce nombre au 1^{er} janvier 1937 mais il est certainement supérieur puisque de nouvelles professions ont été assujetties au cours de l'année 1936.

5^o RETRAIT D'AGRÉMENT

Le chapitre IV du Règlement d'Administration publique prévoit que l'agrément conféré à une Institution ou à un service particulier peut lui être retiré et il précise la procédure à suivre dans ce cas.

Les raisons susceptibles de motiver le retrait d'agrément sont les suivantes :

— Les documents, comptes et justifications qu'ils ont fournis en vue ou conséquence de leur agrément sont inexacts.

— Ils ne remplissent plus les conditions auxquelles leur agrément a été subordonné.

— Ils sont dans l'impossibilité de remplir leurs obligations statutaires.

1. « Il est en effet contraire au principe de la compensation de favoriser la multiplication des Caisses entre lesquelles se disperseraient les employeurs assujettis », et plus loin :

« Rien ne serait plus contraire à l'esprit de la loi que de multiplier les agréments donnés à de tels services (il s'agit en l'espèce des services particuliers d'Allocations Familiales). »

— « La proportion des ouvriers et allocataires par rapport à l'effectif total du personnel, ainsi que la proportion des enfants bénéficiaires, par rapport à l'effectif total du personnel sont inférieures à celles qui ont été constatées dans les institutions ou services particuliers fonctionnant pour la même profession, dans la même circonscription ou, à défaut, dans la région ¹. »

Cette énumération est certainement limitative, aucune disposition légale ne prévoyant d'autres causes de retrait d'agrément.

En décrétant que l'agrément pourra être retiré aux Caisses dans lesquelles la proportion des allocataires et des enfants bénéficiaires est inférieure à celle constatée dans les Caisses agréées pour la même profession dans la même région, le Règlement d'Administration publique, reprenant une préoccupation exprimée par le Ministre du Travail dans sa circulaire du 25 juin 1932 a voulu éviter que des Caisses nouvelles ne puissent se créer et fonctionner dans le seul but de réduire les charges de leurs adhérents, par exemple, en excluant les pères de familles nombreuses ou en supprimant les services sociaux.

La procédure du retrait d'agrément d'une Caisse est presque exactement la même que celle qui tend à l'agréer :

- Avis de la Commission locale — dans ce cas c'est le Ministre du Travail qui saisit la Commission ;
- Avis de la Commission Supérieure ;
- Décision du Ministre.

« L'arrêté portant retrait d'agrément est motivé ; il fixe la date à laquelle le retrait d'agrément aura effet. Les employeurs affiliés à l'institution ou l'employeur de qui le service particulier dépend, devront, à cette date, s'être affiliés à une autre institution ². »

1. Règlement d'Administration publique du 14 mars 1933, art. 11.

2. Règlement d'Administration publique, art. 12.

CHAPITRE VI

FONCTIONNEMENT DES CAISSES

L'étude du fonctionnement des Caisses de Compensation comporte l'examen de leurs rapports avec les employeurs adhérents, avec les salariés attributaires, avec l'Administration et enfin de leurs rapports entre elles.

PREMIÈRE SECTION. — RAPPORTS ENTRE LES CAISSES ET LES EMPLOYEURS

1^o ADHÉSION

Ces rapports débutent normalement par l'inscription de l'employeur à la Caisse de Compensation.

A. — *Nature et effets juridiques de l'adhésion.*

Pratiquement, l'adhésion est l'acte par lequel un employeur déclare vouloir faire partie d'une Caisse de Compensation déterminée.

Juridiquement, c'est un contrat synallagmatique en vertu duquel les contractants, l'employeur et la Caisse de Compensation, s'obligent réciproquement l'un envers l'autre : l'employeur s'oblige notamment à respecter les statuts et à payer les cotisations. La Caisse s'oblige à verser au personnel de l'employeur les allocations familiales et autres prestations prévues par son règlement.

« Ordinairement, la conclusion d'un contrat suppose une libre discussion entre les deux parties. Cependant, l'une d'elles fait parfois à elle seule la loi du contrat ; elle dicte à l'autre qui se borne à les accepter ou à les rejeter, ses conditions. C'est ce qu'on a appelé, sans grande utilité d'ailleurs, les contrats d'adhésion ¹. »

Telle est la nature du contrat qui lie l'employeur à une Caisse de Compensation ; sous la seule réserve des prescriptions légales et des instructions ministérielles, celle-ci a rédigé librement ses statuts et son règlement intérieur : l'employeur ne peut en discuter les termes ; s'il n'en approuve pas la teneur il ne conserve qu'une faculté : ne pas y souscrire, c'est-à-dire précisément ne pas donner son adhésion. Encore cette faculté est-elle souvent théorique puisque d'une part la loi du 11 mars 1932 lui fait une obligation de s'affilier à une Caisse de Compensation agréée ² et que d'autre part, il n'existe généralement en fait dans sa région qu'un organisme habilité pour sa profession.

Le contrat peut se former verbalement : l'engagement écrit n'est pas une condition essentielle de l'adhésion, à moins de dispositions contraires dans les statuts. Mais, pratiquement, les Caisses de Compensation exigent un écrit pour établir l'échange des consentements, conformément aux règles ordinaires de la preuve.

L'adhésion fait naître entre les parties des droits et des devoirs réciproques.

Les membres de l'Association jouissent de tous les avantages

1. Planiol. *Traité élémentaire de droit civil*. Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1935, t. II, p. 353.

2. Cette obligation est le plus souvent une clause déterminante de l'adhésion ; c'est ainsi que la Justice de Paix de l'Isle-Adam a admis la nullité du contrat d'adhésion pour erreur de droit ayant vicié le consentement (11 mars 1936) ; en l'occurrence l'erreur portait sur la date d'application de la loi de 1932 à la profession de l'employeur.

matériels et moraux offerts par l'Association ; ils participent à son administration, directement grâce aux assemblées générales, indirectement par l'intermédiaire de ceux d'entre eux nommés membres du conseil d'administration.

En contre-partie, ils sont tenus de se conformer aux dispositions des statuts et du règlement intérieur, notamment de payer leurs cotisations dans les délais prévus.

Le Ministre du Travail l'a confirmé dans ces termes : « L'adhésion d'un employeur à une Caisse agréée ne peut être conditionnelle. Elle comporte nécessairement pour lui l'obligation d'observer ses statuts et règlements. De même s'il refuse de payer la contribution prévue pour le fonds de réserve, la Caisse est en droit de refuser son adhésion ¹. »

Ultérieurement, l'employeur qui s'est affilié à une Caisse de Compensation doit lui payer régulièrement ses cotisations. S'il ne les paye pas, il doit être condamné non seulement au versement des cotisations échues mais encore à celui des intérêts de retard et indemnités prévues par la réglementation de la Caisse ².

De même, en cas de démission ou de radiation, l'adhérent doit continuer le versement de ses cotisations jusqu'à la date à laquelle sa démission ou sa radiation devient effective en application des statuts de la Caisse ³.

De son côté, la Caisse de Compensation doit évidemment respecter les prescriptions légales ainsi que les obligations inscrites dans ses statuts et son règlement intérieur.

Elle est notamment responsable du paiement des allocations familiales aux salariés attributaires de l'adhérent ; celui-ci par

1. Réponse à une question écrite n° 2.225. *J. O.* du 12 décembre 1933.

2. Justice de Paix de Tarbes, 13 juin 1935 ; Tribunal de commerce de Versailles, 13 novembre 1935.

3. Tribunal de commerce de Lille, 6 avril 1936.

le fait même de son adhésion régulière, est déchargé de toute obligation à ce sujet ¹.

B. — *Date de l'adhésion, effet rétroactif.*

Si l'employeur est tenu d'adhérer à une Caisse de Compensation, la date de l'affiliation obligatoire, ainsi que nous l'avons vu à propos de la mise en vigueur de la loi ², n'est pas la même pour tous les employeurs : des décrets successifs prévoient l'assujettissement progressif par catégories professionnelles.

Mais les statistiques permettent d'établir qu'un grand nombre d'employeurs n'ont pas adhéré aux Caisses de Compensation à la date fixée pour leur profession.

Lors du XVI^e Congrès des Allocations Familiales tenu à Strasbourg le 20 mai 1936, on estimait approximativement que la loi du 11 mars 1932 était observée par moins de 50 p. 100 des employeurs assujettis.

Or, ces employeurs négligents ou fraudeurs régularisent progressivement leur situation soit de leur plein gré, soit sous la pression de l'Inspection du Travail ou de leurs employés chargés de famille qui désirent bénéficier des allocations familiales et des avantages complémentaires accordés par les Caisses de Compensation.

Il se peut ainsi qu'ils ne rallient les Caisses que plusieurs mois ou plusieurs années après la date fixée par le décret d'application qui les concerne. Leur adhésion prend-elle date du jour où ils la sollicitent ou du jour fixé par décret comme devant être celui de leur affiliation ?

Cette importante question a suscité de nombreuses contro-

1. Certains Tribunaux ont cependant admis qu'une action directe pouvait être intentée par des salariés contre leur employeur adhérent à une Caisse de Compensation agréée. Cf. chapitre VI, p. 164.

2. Cf. chapitre III.

verses. Les Caisses de Compensation ont adopté en la matière des règles différentes, ainsi qu'en témoigne cette statistique établie en 1935 par le Comité Central des Allocations Familiales.

Caisses exigeant l'Affiliation depuis la date d'assujettissement . . .	30 p.	100
— — — pour les six mois précédents.	2 p.	100
— — — pour les trois mois précédents	13 p.	100
— — — rétroactive si elle est à l'avantage de la Caisse	7 p.	100
— — — rétroactive, le surplus des allocations familiales restant à la charge des adhérents.	4 p.	100
— n'exigeant pas l'affiliation rétroactive.	41 p.	100
— n'exigeant pas l'affiliation rétroactive mais imposant des intérêts de retard	3 p.	100

Une enquête menée à cette époque par le Comité Central au sujet de « l'éventualité d'une mesure d'ordre administratif imposant la rétroactivité en tout état de cause », aboutit aux conclusions suivantes :

Caisses favorables à cette obligation.	
A) Dans tous les cas.	30 p. 100
B) Dans les seuls cas où l'affiliation est à l'avantage de la Caisse	15 p. 100
Caisses hostiles à cette obligation.	50 p. 100
Caisses indifférentes	5 p. 100

Cette diversité de tendances s'explique notamment par le fait que la Commission Supérieure des Allocations familiales, sollicitée en sa séance du 12 juillet 1934 de donner son avis sur la question, avait estimé, sur la proposition du Directeur du Travail que les Caisses de Compensation étaient en droit d'exiger l'affiliation rétroactive, mais qu'elles pouvaient y renoncer ; elle indiquait que les avis étaient partagés en ce qui concerne les avantages — d'ordre moral et financier — de la rétroactivité et ses inconvénients, surtout lorsqu'elle s'étend sur un grand nombre de mois (responsabilité du versement rétroactif des allocations familiales).

Tout récemment encore, l'Administration a confirmé la latitude laissée aux Caisses en la matière : « La Caisse de Compensation à laquelle adhère un employeur postérieurement à son assujettissement, est fondée à lui réclamer, comme à tous les adhérents de la même profession, les cotisations dues depuis la date d'assujettissement... Si certaines Caisses renoncent au droit qu'elles tiennent de la loi d'exiger les cotisations depuis la date d'assujettissement, elles le font à titre bénévole et il n'est pas possible d'imposer aux autres Caisses le même sacrifice ¹. »

En l'absence de réglementation légale et de directives ministérielles, les deux théories, celle de la rétroactivité obligatoire et celle de la non-rétroactivité, sont librement soutenues et appliquées.

Les adversaires de la rétroactivité invoquent la nécessité de faire preuve de souplesse dans l'application d'une loi nouvelle qui apporte en période de crise un surcroît de charges à l'industrie et au commerce. Ils ajoutent que les Caisses sont de simples organismes d'exécution et qu'il ne rentre pas dans leurs fonctions de contrôler l'application de la loi, mission confiée aux seuls Inspecteurs du Travail.

Au point de vue pratique, ils font état des difficultés auxquelles donnent lieu le recouvrement de cotisations portant parfois sur plusieurs années et le versement rétroactif d'allocations familiales, qui obligent les Caisses à rouvrir les comptes d'exercices déjà clôturés, avec risque de déficit sans contrepartie, puisque les taux de compensation ont été calculés en fonction des charges de l'époque.

Ces arguments, pour sérieux qu'ils soient, ne nous paraissent cependant pas suffisamment probants. Certes, il est nécessaire que les Caisses de Compensation ne jouent pas un rôle de « gen-

1. Réponse du Ministre du Travail à une question écrite de M. François Martini (n° 408). *J. O.* du 8 août 1936.

darmes » ; mais cette nécessité justifie précisément la rétroactivité : si celle-ci était rendue obligatoire, les Caisses de Compensation n'auraient plus l'occasion d'adopter une attitude plus ou moins sévère suivant les cas ; elles appliqueraient purement et simplement la règle générale et aucun adhérent n'y pourrait voir une mesure vexatoire.

Il ne faut pas méconnaître le corollaire de cette obligation, à savoir le versement rétroactif des allocations familiales. Mais dans la plupart des cas, ce versement ne constitue pas une charge supplémentaire, car l'expérience a permis de constater que les employeurs retardataires sont généralement ceux qui occupent des salariés peu chargés de famille (ce qui explique qu'ils aient hésité davantage à assumer des frais sans contre-partie et que leur personnel n'ait pas protesté).

Même en supposant qu'il en soit autrement, cette charge ne ferait que s'aggraver si l'obligation de la rétroactivité était longtemps différée.

Car il semble difficile de ne pas admettre, tôt ou tard, ce principe. Il répond, en effet, à l'intention très nette du législateur qui a voulu rendre la loi applicable aux diverses professions à des dates différentes fixées d'une façon précise par des décrets successifs.

Les dates prévues pour l'entrée en vigueur de la loi représentent non pas un point de départ à partir duquel l'employeur visé *peut* satisfaire aux obligations légales, mais une époque à laquelle il *doit* donner son adhésion à une Caisse de Compensation.

Ne pas appliquer la rétroactivité, c'est d'ailleurs favoriser les employeurs peu consciencieux ou négligents qui tardent à régulariser leur situation. Les adhérents de la première heure se sont élevés à juste titre contre cet état de choses qui leur cause un préjudice évident.

La compensation ne joue pour eux que d'une façon partielle par la faute des retardataires. L'adhésion de ceux-ci aurait, en effet, vraisemblablement exercé sur le taux de compensation une influence modératrice.

Ils se trouvent handicapés vis-à-vis de leurs concurrents non affiliés, par la charge des cotisations versées aux Caisses de Compensation.

Les entreprises réfractaires sont d'autant moins pressées de mettre fin à cette situation favorable pour elles qu'elles ne courent pas de grands risques avec la réglementation actuelle.

L'Inspection du Travail, chargée de veiller à l'application de la loi, dispose en effet d'effectifs réduits en regard d'une charge écrasante ; les retardataires savent d'ailleurs que ce contrôle n'entraînera d'abord qu'un avertissement ; ils estiment donc qu'il est toujours temps d'attendre cet avertissement pour se mettre en règle.

Si, à ce moment, on ne leur impose pas une adhésion rétro-active, ils auront réalisé un important bénéfice par rapport à leurs concurrents plus scrupuleux.

Une telle pratique explique en grande partie la proportion relativement faible des employeurs affiliés aux Caisses de Compensation dans certaines catégories professionnelles et suffit, nous semble-t-il, à justifier le principe de la rétroactivité obligatoire.

2° OBLIGATIONS DES ADHÉRENTS

La principale des obligations que les employeurs s'engagent à observer en adhérant à une Caisse de Compensation est le paiement de la cotisation.

A. — *Paiement des cotisations.*

Certaines Caisses de Compensation, en province surtout,

laissent aux employeurs affiliés le soin de verser eux-mêmes les allocations familiales à leurs salariés attributaires. N'assumant pas la charge du paiement, elles n'ont guère avec leurs adhérents que des rapports comptables périodiques destinés à assurer le jeu de la compensation.

Ces rapports comptables aboutissent au versement par l'adhérent, à la Caisse, ou vice versa, de ristournes variant selon les charges de l'adhérent et le taux de compensation de la Caisse.

Comme l'indique la circulaire ministérielle du 13 avril 1934 « l'affiliation à la Caisse agréée se traduit par un simple jeu « d'écritures : l'Établissement fournit à la Caisse, d'une part, « le nombre d'allocations versées pour un enfant, deux enfants, « trois enfants, etc... D'autre part, le montant des salaires « payés ou le nombre des personnes occupées suivant la base « adoptée par le règlement de la Caisse agréée pour la répartition « des charges ; la Caisse n'a plus qu'à faire entrer ces données « dans le compte général de ses opérations pour établir si l'établissement est créancier ou débiteur de la masse de ses affiliés. « Ce règlement peut s'effectuer tous les mois ou suivant telle autre périodicité qui sera convenue ».

Une telle méthode exclut le versement d'une contribution régulière et périodique.

Notre étude se réfère donc seulement aux Caisses de Compensation qui assurent elles-mêmes le paiement des allocations familiales.

a) *Définition de la cotisation.* — Dans le langage courant, l'expression « cotisation » désigne la somme globale versée par l'adhérent pour sa participation aux frais nécessités par le fonctionnement de l'Association.

Nous l'emploierons nous-mêmes dans ce sens pour la facilité de nos développements ultérieurs mais il convient de préciser auparavant les différents éléments qu'elle englobe.

La cotisation proprement dite est la ressource normale de l'Association déclarée. C'est la prestation *individuelle, statutaire* et *uniforme* fournie par les membres à l'Association ¹.

Cette prestation peut être d'un chiffre quelconque : la loi du 1^{er} juillet 1901 ne pose à cet égard aucune limite et il résulte des travaux préparatoires que telle a été l'intention formelle du législateur ².

Pratiquement, dans les Caisses de Compensation, elle est toujours modique et a rarement une destination particulière; cependant elle est parfois affectée à l'amortissement.

Le droit d'entrée est une majoration de la première cotisation. Il est égal pour tous les membres d'une même catégorie. Ce qui le caractérise c'est l'absence de périodicité; il est payé une fois pour toutes, la première année. « La pratique du droit d'entrée perçu lors de l'admission d'un nouveau membre n'est pas expressément autorisée par la loi. Mais on s'accorde à l'admettre quand elle est prévue par les statuts ³. »

Le taux en est libre, comme celui des cotisations; toutefois, Bertin et Charpentier ⁴ estiment que « les Tribunaux pourraient voir dans un droit d'entrée trop élevé les éléments d'une libéralité déguisée ».

Mais la fixité du droit d'entrée entraîne pour les adhérents des Caisses de Compensation des conséquences regrettables : la charge, par son uniformité même, est d'autant plus lourde que l'entreprise est moins importante, qu'elle occupe un personnel moins nombreux.

1. Bertin et Charpentier. *Manuel des Associations déclarées*. Paris, Rousseau, 1907, p. 67.

2. Réponse de M. Waldeck-Rousseau à M. Trarieux, Sénat, séance du 17 juin 1901. *J. O.* 18 juin, p. 904.

3. Dalloz. *Répertoire pratique*. Paris, 1910, t. I, p. 755.

4. Bertin et Charpentier. *Op. cit.*, p. 70.

Aussi le Ministre du Travail a-t-il demandé ¹ que « le droit d'entrée soit proportionné au nombre des ouvriers que compte l'entreprise ou au montant des salaires payés ». Le Ministre indique ensuite qu'une distinction doit être faite d'après la destination du droit d'entrée.

— Si c'est un véritable droit d'entrée, son montant doit être modique et peut, sans inconvénients graves, être uniforme.

— Si, au contraire, il représente la participation du nouvel adhérent au fonds de réserve, il peut être assez élevé.

Cette distinction vise une pratique des Caisses de Compensation qui a provoqué une certaine confusion : dans les Associations déclarées, le droit d'entrée est souvent employé à la constitution des réserves ; les Caisses de Compensation qui en perçoivent pouvaient donc légitimement lui donner cette affectation.

Mais, comme le règlement d'administration publique du 14 mars 1933 impose aux Caisses de Compensation un fonds de réserve important ² celles-ci ont été amenées à demander des droits d'entrée élevés pour l'alimenter.

Ainsi s'est établie une confusion entre la nature du droit d'entrée et son objet. D'où la distinction ministérielle qui s'inspire davantage des nécessités pratiques que de la terminologie juridique.

Outre la cotisation proprement dite et le droit d'entrée perçus par les autres Associations, les Caisses de Compensation encaissent des contributions particulières à leur objet et destinées à la constitution d'une part, d'un fonds de réserve (pour celles qui n'y affectent pas le produit des droits d'entrée), d'autre part, d'un fonds de roulement ³.

1. Circulaire du Ministre du Travail aux directeurs des Caisses de Compensation, 4 mars 1935.

2. Cf. p. 65.

3. Cf. p. 68.

Pour la facilité de l'exposé, nous désignerons donc sous le terme « cotisation » la contribution globale payée par l'adhérent à titre de cotisation proprement dite, de droit d'entrée et de participation au fonds de réserve et de roulement.

b) *Calcul de la cotisation.* — Le Ministre du Travail indique dans sa circulaire du 25 juin 1932 que « cette contribution peut varier suivant les Caisses, d'après les effectifs, les journées de travail effectuées, les salaires payés, les hectares cultivés ».

Pratiquement, les modes de calcul de la cotisation se ramènent à deux, pour les Caisses de Compensation groupant des professions industrielles, commerciales ou libérales :

D'après l'effectif ;

D'après les salaires.

Chacune des deux méthodes est d'ailleurs susceptible de diverses modalités variables selon les Caisses et les adhérents auxquels elles s'adressent. La variante la plus importante s'applique à la compensation d'après les effectifs et utilise le correctif de la journée de travail.

A l'heure actuelle, 72 p. 100 des Caisses utilisent la base des salaires ; 12 p. 100 compensent sur l'effectif ; 11 p. 100 sur la journée de travail.

Calcul de la cotisation d'après les effectifs. — Le principe est le suivant : l'employeur adhérent paie à la Caisse une somme fixée par salarié occupé.

La cotisation est ainsi proportionnelle à l'importance des effectifs groupés par l'entreprise envisagée. Cette solution permet une meilleure répartition des risques, en évitant que les industries à salaires élevés ne soient surchargées par rapport aux industries à salaires faibles.

Mais cette formule, appliquée avec rigidité, risque de conduire à des injustices ou à des fraudes. Ces inconvénients apparaissent particulièrement lorsqu'il s'agit de maisons employant un per-

sonnel saisonnier, ou tout au moins d'entreprises dans lesquelles les effectifs sont susceptibles de varier d'une façon importante d'une époque à l'autre de l'année.

Quel effectif déclarer ? Le maximum ou le minimum ?

Faut-il prendre une moyenne ? Dans ce cas, laquelle ? Autant de problèmes délicats à résoudre.

Aussi la méthode du calcul de la cotisation d'après les effectifs est-elle en général, corrigée par le facteur : « journées de travail ».

Dans la formule la plus généralement répandue, on multiplie le nombre total d'ouvriers par le nombre de journées de travail que chacun d'eux a accomplies pendant la période envisagée — trimestre le plus souvent — puis on divise le résultat par le nombre de jours ouvrables de la même période.

On applique enfin au quotient le coefficient choisi qui représente la somme à payer pour le salarié.

Le coefficient doit être suffisant pour permettre à la Caisse de couvrir les dépenses occasionnées par le versement des allocations familiales, ses frais de gestion et ses services annexes.

Il est donc essentiellement variable d'un trimestre à l'autre.

Signalons toutefois que les Caisses qui choisissent la base des effectifs sont amenées à fixer un barème différent suivant le sexe et même suivant l'âge du travailleur, le coefficient étant moins élevé pour les femmes et les enfants que pour les hommes.

Calcul de la cotisation d'après les salaires. — Cette méthode est la plus courante et, dans la majorité des cas, la plus simple et la plus équitable : la cotisation consiste en un pourcentage sur les salaires versés par l'employeur à son personnel pendant une période déterminée.

Périodiquement — mensuellement ou trimestriellement selon les cas — l'employeur déclare à la Caisse le montant des salaires versés à son personnel au cours de la période envisagée.

Dans le cas de cotisation trimestrielle, la déclaration se fait

dans les premiers jours du trimestre sur la base des salaires du trimestre précédent. Cette cotisation peut être provisionnelle ou définitive.

Lorsque la cotisation est provisionnelle, la Caisse réclame à l'adhérent, au début du trimestre, une somme calculée d'après les salaires du trimestre précédent. En fin de trimestre, l'adhérent fait une nouvelle déclaration et la cotisation est rectifiée d'après ces dernières indications. Cette rectification donne lieu soit à une ristourne payée par la Caisse, soit au versement par l'employeur d'un complément de cotisation.

Lorsque la cotisation présente un caractère définitif, elle est établie pour un trimestre déterminé d'après les salaires de ce trimestre. Il est bien évident que ces salaires ne sont connus qu'à la fin de la période envisagée ; comme la Caisse, au cours de cette période, a besoin de ressources pour faire face à ses dépenses, ce procédé nécessite donc l'appel d'un fonds de roulement qui chaque trimestre, doit être reconstitué.

Salaires à déclarer. — Les salaires à déclarer qui servent de base au calcul de la cotisation sont ceux payés à tout ouvrier ou employé. Ainsi que le précisent les rapporteurs de la loi à la Chambre et au Sénat, « la nature ou la qualification de l'emploi, le montant du traitement, ne jouent aucun rôle : ouvriers de toutes catégories, contre maîtres, employés subalternes ou supérieurs, ingénieurs, directeurs » doivent être compris dans la déclaration.

Les employeurs doivent donc déclarer la totalité des appointements, salaires et gratifications alloués à leur personnel.

Les avantages en nature, à déclarer également, font l'objet d'une évaluation forfaitaire, variable selon les cas ; de même pour les pourboires, lorsqu'ils constituent une rémunération normale du travailleur.

La contribution ouvrière aux Assurances Sociales entre en

compte dans la déclaration des salaires, mais la contribution patronale n'y figure pas, puisqu'elle ne fait pas partie intégrante du salaire.

Si la totalité des salaires doit être déclarée, la plupart des Caisses ont apporté un correctif à cette règle en instituant un « *plafond des salaires* ». En effet, comme la cotisation se calcule sur tous les appointements, les entreprises qui accordent à leur personnel des rémunérations élevées seraient exagérément taxées. Grâce au plafond, la rétribution de chaque salarié n'est déclarée à la Caisse que jusqu'à concurrence d'une certaine somme. Dans la région parisienne, ce plafond est généralement fixé, dans la plupart des cas, à 18.000 francs par an. C'est-à-dire que les salaires inférieurs à 18.000 francs sont déclarés pour leur montant réel, mais les salaires supérieurs ne sont déclarés que pour cette somme maxima. Quelques Caisses ont récemment porté ce plafond de 18.000 francs à 21.000 francs en raison des augmentations de salaires réalisées par les Conventions collectives de juin 1936.

Pour corriger l'incidence des salaires peu élevés, dans certaines professions surtout, quelques organismes ont envisagé d'instituer un « *plancher des salaires* » : chaque travailleur serait déclaré pour une somme minima, même si ses appointements effectifs n'avaient pas atteint cette somme ; mais ce projet n'a reçu que peu d'applications ¹.

Cas spéciaux. — Lorsque le travailleur reçoit un salaire fixe horaire, quotidien ou mensuel, la déclaration ne présente pas de difficulté. Mais s'il perçoit une rémunération variable, guelte ou commission, ou s'il participe aux bénéfices de l'entreprise, la question devient plus délicate. Elle se pose notamment pour

1. Il est en vigueur dans la Caisse de Compensation de la région parisienne, 10, rue Viala, Paris.

les représentants de commerce et pour les gérants ou associés de sociétés commerciales.

Représentants de commerce. — Les salaires, commissions ou rémunérations diverses versées aux représentants de commerce ne doivent être déclarés aux Caisses de Compensation que si ces employés sont liés à l'entreprise qui les occupe par un contrat de louage de services.

Reste à préciser la notion de « louage de services », tâche difficile qui revient à la jurisprudence. Pratiquement, les Caisses ont en général adopté le critérium suivant : si un représentant de commerce ne peut travailler de par son contrat que pour une seule entreprise, il est considéré comme un salarié et ses émoluments doivent être déclarés à la Caisse de Compensation ; si, au contraire il est employé simultanément par plusieurs maisons, s'il a plusieurs « cartes », les Caisses le considèrent comme travaillant à son compte et n'exigent pas la déclaration de sa rémunération.

Administrateurs-délégués, Gérants de sociétés à responsabilité limitée. — Les administrateurs-délégués, les gérants de sociétés à responsabilité limitée doivent-ils être considérés comme des mandataires ? Dans l'affirmative, ils sont exclus du bénéfice de la loi et leur rémunération ne figure pas dans la déclaration de salaires.

Les Caisses estiment en général qu'il s'agit de cas d'espèces. L'Administration confirme d'ailleurs ce point de vue : « Sous réserve de l'interprétation souveraine des Tribunaux, il semble que l'associé gérant, comme l'associé non gérant, ne sauraient prétendre au bénéfice des allocations familiales que s'ils sont liés à la Société par un contrat de louage de services. Ce serait aux Tribunaux à trancher la question de savoir si un tel

contrat existe ou non ¹ ». Il en est de même pour les administrateurs-délégués ².

Le contrat de louage de services, d'autant plus qu'il peut ne pas être écrit ³, est en général fort difficile à déceler. Mais les critères suivants permettent de supposer son existence :

— L'Administrateur ou le Gérant consacrent leur activité principale à l'entreprise ;

— Ils sont assujettis à l'impôt sur les traitements et salaires et non à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ;

— Ils satisfont aux obligations des lois sociales applicables aux salariés ;

— Il semble en outre nécessaire que les gérants possèdent moins de la moitié des parts sociales pour avoir droit au bénéfice des allocations familiales et en contre-partie voir leurs salaires déclarés à la Caisse de Compensation. Dans le cas contraire, ils doivent être considérés comme des employeurs puisqu'ils peuvent modifier, à leur gré, leur propre rémunération. Il est, en effet, alors impossible de trouver trace du lien de subordination qui caractérise le contrat de louage de services.

Le Ministre du Travail tend à écarter les gérants du bénéfice des allocations familiales lorsque leur qualité de salarié n'apparaît pas nettement. Il a précisé en effet, que les appointements des gérants ne seraient déclarés que « s'ils occupaient dans la « Société un emploi de salarié nettement distinct des fonctions « de gérant et faisant l'objet d'un contrat spécial de louage de « services ³ ».

1. Réponse du Ministre des Finances à une question écrite de M. Louis Lyniers, n° 2.241. *J. O.* du 12 décembre 1933.

2. Réponse du Ministre du Travail à une question écrite de M. Paul Jourdain, n° 2.261. *J. O.* du 12 décembre 1933.

3. Réponse du Ministre du Travail à une question écrite, n° 14.209. *J. O.* du 4 décembre 1935.

Gérants de succursales. — Il est difficile de donner ici une règle générale. Il y a lieu d'examiner chaque cas d'espèces pour déterminer le statut juridique des gérants de sociétés à succursales multiples en ce qui concerne la loi du 11 mars 1932.

Cependant, il est possible d'indiquer que, seuls en principe, les gérants qui sont sous la dépendance de la Société et sont liés à celle-ci par un contrat de « louage de services » sont considérés comme salariés pour l'application de la loi sur les allocations familiales ¹.

Enfants de l'adhérent salariés. — Les enfants majeurs ou émancipés de l'employeur, c'est-à-dire qui ne se trouvent plus sous l'autorité paternelle, peuvent être considérés comme salariés s'ils sont liés à lui par un contrat de louage de services. Dans ce cas, leurs salaires doivent être déclarés.

Au contraire, ne peuvent être considérés comme salariés les enfants qui sont sous l'autorité du père, de la mère ou du tuteur, c'est-à-dire les enfants mineurs ou non émancipés ².

c) *Taux de la cotisation* (taux de compensation). — Les salaires versés par les employeurs à leur personnel au cours d'une période étant ainsi déterminés, il convient de leur appliquer un taux de compensation qui permettra de calculer la contribution de chaque adhérent.

Pour fixer ce pourcentage, la Caisse établit le rapport entre ses dépenses (allocations familiales, frais d'administration, prestations accessoires) et le montant global des salaires déclarés par ses adhérents. Ce rapport représente le taux de compensation exprimé en pourcentage des salaires. Ce taux varie dans le

1. Cf. Cassation, Req., 6 juillet 1931. Ass. Soc. de Toulouse contre Bardon. *Gaz. Pal.*, 1931, I, 121, au sujet de l'application de la loi sur les Assurances Sociales.

2. Réponse du Ministre du Travail à une question écrite, n° 9.178. *Journal Officiel* du 16 octobre 1934.

temps au sein d'une même Caisse, puisque les deux facteurs qui le composent sont eux-mêmes instables. Pour illustrer cette remarque, il suffira de rappeler l'incidence sur les taux de compensation des augmentations de salaires décidées en juin 1936 (« Accords Matignon ») et des majorations d'allocations familiales accordées par les Caisses à la fin de la même année.

Les taux varient également d'une Caisse à l'autre et ces différences, parfois considérables, n'ont pas manqué de susciter des réclamations de la part des adhérents qui se considéraient comme pénalisés vis-à-vis de leurs concurrents de la même région ou des régions voisines, affiliés à des Caisses dont le taux était moins élevé.

Ces différences de taux de compensation s'expliquent notamment par trois raisons¹ :

α) *Barèmes différents*. — Les barèmes officiels d'allocations familiales varient selon les départements². Leur diversité est justifiée par les écarts importants des coûts de la vie dans les différentes régions de la France.

Exemple : nombres indices³ : à Tourcoing, 4.853 ; à Dax, 3259 ; soit une différence de 32 p. 100.

Il serait donc illogique d'allouer des prestations de même valeur à des chefs de famille qui n'ont pas à supporter les mêmes charges pour l'entretien de leurs enfants ; d'ailleurs les Caisses de Compensation qui s'étaient librement constituées avant l'obligation légale avaient elles-mêmes adopté des barèmes différents. Le

1. Nous empruntons les chiffres et l'argumentation de ce développement à un article paru dans le *Bulletin mensuel des Allocations Familiales* du mois de décembre 1935 : « Pourquoi les taux de cotisation des Caisses de Compensation sont-ils divers ? ».

2. Cf. p. 149.

3. Nombres indices des prix de détail (février 1935) de 13 denrées constituant le principal des budgets de familles ouvrières. Cf. *Bulletin de la Statistique Générale de la France*, avril-juin 1935.

législateur n'a donc fait que consacrer une pratique instaurée par les employeurs.

β) *Natalité différente.* — La moyenne des naissances est également très différente selon les régions.

Exemple : Naissances en 1934 (pour 100.000 habitants) : Manche, 222 ; Basses-Alpes, 118 ; soit une différence de 46 p. 100.

Les Caisses qui desservent les départements à natalité élevée ont évidemment plus d'allocations à verser ; elles sont donc obligées de majorer d'autant leur taux de compensation.

γ) *Salaires différents.* — Enfin la moyenne des salaires n'est pas la même dans tous les centres.

Exemple : moyenne des salaires journaliers des professions masculines en 1934 : Charente, 28 fr. 15 ; Seine, 50 fr. 72 ; soit une différence de 44 p. 100.

Or, pour les Caisses qui calculent les cotisations en pourcentage des salaires, le taux est d'autant plus élevé que le niveau des salaires est plus bas.

Les adhérents qui payent un taux de compensation plus élevé que leurs concurrents supportent généralement une charge globale plus faible, s'ils versent à leur personnel des salaires inférieurs. Il est en effet plus avantageux de payer 3 p. 100 sur un salaire moyen de 100 que 2,25 p. 100 sur un salaire moyen de 135.

Le tableau ci-dessous permet de préciser l'incidence des trois facteurs, en comparant les taux de compensation et les charges réelles de quatre Caisses choisies dans des régions à salaires différents, mais pratiquant, deux à deux, le même barème d'allocations :

CAISSES	BARÈME D'ALLOCATIONS (par mois et par famille de 1 à 4 enfants).	MOYENNE DES SALAIRES journaliers dans le département.	TAUX DE COTISATION de la Caisse interprofessionnelle correspondante.	CHARGE RÉELLE par tête et par jour.
{ A	17.50-40-67.50-95	35 fr. 45	2.05 %	0 fr. 72
{ B	— id. —	26 fr. 95	2.43 %	0 fr. 63
{ C	20.50-100-150	47 fr. 90	2.45 %	1 fr. 02
{ D	— id. —	32 fr. 50	3.447 %	1 fr. 02

Dans le premier exemple (A, B) le taux de cotisation le plus élevé représente la charge la plus faible.

Dans le second exemple (C, D), des taux de cotisation dissemblables correspondent à la même charge réelle.

En résumé, le taux de compensation dépend de trois facteurs :

- barème des allocations ;
- nombre moyen d'enfants par salarié ;
- niveau des salaires.

Les trois facteurs variant d'un centre à l'autre, le produit est nécessairement différent.

d) *Recouvrement de la cotisation.* — Après avoir déterminé le montant de la cotisation, les Caisses de Compensation l'indiquent aux adhérents qui leur en règlent le montant, soit en espèces, soit par chèque, soit par virement à leur compte en Banque ou à leur compte de chèques postaux.

Délai de paiement. — La cotisation doit être réglée dans un délai très court à la suite de l'appel de fonds.

Le délai varie selon les Caisses, mais il ne s'étend jamais sur une longue période, car la Caisse doit faire face au versement périodique — tous les trois mois au minimum — des allocations familiales. Or, elle ne peut en refuser le paiement sous le prétexte

que l'employeur n'a pas réglé sa cotisation. En effet, à dater de l'adhésion, comme nous l'avons déjà signalé, c'est — en principe tout au moins — la Caisse seule qui est responsable vis-à-vis des attributaires. Il importe donc qu'elle assure d'une façon très régulière la rentrée des sommes qui lui sont dues par les adhérents. Le Tribunal de Commerce de Nancy, notamment, reconnaît que « la Caisse demanderesse ne peut consentir normalement aucun délai, les sommes réclamées aux adhérents étant l'exacte contre-partie des allocations qu'elle doit verser aux bénéficiaires...¹ ».

La réglementation des Caisses prévoit, en général, une pénalité sous forme d'intérêts de retard. Mais la meilleure garantie de paiement réside dans les droits accordés aux Caisses de Compensation pour le recouvrement des cotisations :

Privilège des Caisses de Compensation. — L'article 3 de la loi du 11 mars 1932 prévoit, en effet, que l'article 47, § 2 du Livre I^{er} du Code du Travail est complété comme suit : « Peuvent, en outre, faire valoir une action directe ou des privilèges spéciaux :
« 1^o, 2^o, 3^o, 4^o Les Caisses de Compensation pour Allocations
« Familiales, dans les conditions prévues par l'article 2101 du
« Code civil, à l'égard de leurs adhérents, pour les cotisations
« que ceux-ci se sont engagés à leur verser en vue du paiement
« des allocations familiales et de la péréquation des charges
« résultant du versement des dites prestations. »

Ce privilège général sur les biens meubles est accordé aux Caisses de Compensation sous le rang n^o 8 de l'article 2101 du Code civil.

Le Tribunal de Commerce de la Seine² reconnaît le droit,

1. Tribunal de commerce de Nancy, 8 octobre 1934, Caisse d'Allocations Familiales de la région de l'Est contre M. X...

2. Tribunal de commerce de la Seine, 26 mars 1935, Caisse de Compensation de la région parisienne contre Meyer et Laforge.

à une Caisse de Compensation, de produire comme créancier privilégié à la liquidation judiciaire d'un adhérent défaillant. Il déclare que ce privilège ne se prescrit qu'avec la créance elle-même, car il est « indépendant du privilège établi par l'article 549 « du Code de Commerce, pour les salaires qui, à la date de la « liquidation judiciaire sont dus depuis six mois au plus ».

En d'autres termes, la créance privilégiée de la Caisse n'est pas limitée à six mois.

Dans ces conditions, quelle prescription faut-il appliquer à la créance des Caisses de Compensation à l'égard de leurs adhérents : est-ce la prescription quinquennale ou la prescription trentenaire ? La question n'est pas tranchée par les textes et les Tribunaux ne se sont pas encore prononcés.

Toutefois, les cotisations demandées par les Caisses de Compensation à leurs adhérents pouvant figurer parmi les créances « payables par année ou à des termes périodiques plus courts » (article 2277, Code civil), il semble qu'on puisse leur appliquer la prescription de cinq ans.

Contentieux. — Lorsqu'une cotisation « appelée » n'a pas été payée dans le délai prévu, la Caisse adresse en général, à des intervalles plus ou moins espacés, des lettres de rappel simples ou recommandées, à l'adhérent défaillant.

Si ces mesures restent inefficaces, la Caisse, entrant alors dans la voie des poursuites judiciaires, assigne le retardataire devant l'une des juridictions compétentes.

D'autre part, comme la Caisse de Compensation est responsable du versement des allocations familiales, et que, si elle devait continuer à l'assurer jusqu'à la décision du Tribunal, elle aurait à avancer des sommes généralement supérieures à la provision versée initialement par l'employeur adhérent, elle est amenée à procéder, après un certain délai, à la radiation des

employeurs défaillants. Aussi, le Règlement d'Administration publique autorise-t-il les Caisses à prévoir, dans leurs Statuts et Règlements, la faculté de radier de leurs registres les employeurs adhérents qui se refusent à exécuter leurs engagements (art. 3, 5°).

Ceux-ci se trouvent alors en contravention avec la loi et tombent, de ce fait, sous le coup des amendes prévues à l'article 101 *b* de la loi, comme ne pouvant justifier de leur affiliation à une Caisse agréée, cependant que se poursuit, devant les Tribunaux, l'instance engagée, en vue de récupérer les sommes dont les dits employeurs seront redevables envers la Caisse.

Juridictions compétentes. — En cas de conflit entre une Caisse de Compensation et un employeur adhérent, ce sont les Tribunaux de droit commun qui sont compétents.

Sur demande de la Caisse, les Tribunaux de Commerce peuvent devenir compétents. Ce dernier point a cependant été discuté. Le Tribunal de Commerce de Bagnères-de-Bigorre s'est déclaré incompétent en arguant de ce que les Caisses de Compensation ne font pas d'actes de Commerce et que l'obligation de s'affilier à une Caisse n'est pas une obligation de nature commerciale :

La Caisse vit sa demande rejetée « attendu que le défendeur « ne saurait être poursuivi devant la juridiction consulaire que « dans le cas où son obligation revêtirait un caractère purement « commercial résultant notamment de la nature spéculative « de cette obligation si elle a été contractée dans l'intérêt exclusif de son commerce et dans le but d'en tirer un profit personnel ¹ ».

Ce jugement fut infirmé par la Cour d'appel de Pau « attendu « qu'il est de jurisprudence, contrairement à ce qu'a admis le

1. Tribunal de commerce de Bagnères-de-Bigorre, 29 janvier 1935. Caisse de Compensation des Hautes-Pyrénées contre Seris.

« Tribunal, que toute convention consentie par un commerçant
 « à l'occasion et dans l'intérêt de son commerce, alors même
 « qu'elle ne poursuivrait pas directement par elle-même un
 « but purement spéculatif et qu'elle n'aurait pas, par elle-même,
 « le caractère intrinsèque d'un acte commercial, n'en revêt pas
 « moins, au regard du commerçant, ce caractère, lorsque cette
 « convention peut être regardée comme l'accessoire de son exploi-
 « tation commerciale ¹ ».

Un certain nombre de jugements étant intervenus dans le même sens, nous pouvons considérer comme indéniable la compétence des Tribunaux de Commerce.

B. — *Formalités relatives au paiement des Allocations Familiales.*

Les Caisses de Compensation ne peuvent calculer le montant des allocations familiales dues aux attributaires et leur en assurer le versement que d'après les renseignements fournis par les employeurs. D'où la nécessité pour ceux-ci d'accomplir certaines formalités soit périodiques, soit occasionnelles.

La loi du 11 mars 1932 précise ² que « le nombre des allocations journalières ne peut être inférieur au nombre des journées de travail effectuées au cours d'une période déterminée ».

Il en résulte que les allocations familiales sont dues par les Caisses de Compensation au prorata des journées de travail du salarié. Le nombre des journées de travail de chaque salarié doit donc être porté à la connaissance de la Caisse par l'employeur.

Divers procédés sont utilisés par les Caisses. Nous n'examinerons, très rapidement d'ailleurs, que les deux plus usuels : le système des états des journées de travail, et celui des bulletins de présence.

1. Cour d'appel de Pau, 13 janvier 1936. D. H., 5 mars 1936, 140.

2. Code du travail, art. 74 d.

Etats des journées de travail. — Tous les mois ou tous les trois mois (selon que la Caisse verse les allocations mensuellement ou trimestriellement) les employeurs adhérents reçoivent un état sur lequel figurent les noms de leurs salariés chargés de famille.

En regard de chaque nom, l'employeur indique le nombre exact de journées de travail effectuées par le salarié au cours de la période envisagée. La Caisse multiplie ce nombre par le taux quotidien des allocations familiales dues à chaque intéressé.

Sont comptées comme journées de présence donnant droit à l'allocation :

— Les absences dues à l'accomplissement des obligations militaires (service militaire, périodes obligatoires).

— Les absences dues à des accidents du travail ;

— Les congés payés ;

— Les absences légitimes de courte durée.

En somme la Caisse versera les allocations familiales pour une journée déterminée lorsque le salaire aura été payé au travailleur pour cette journée. En effet, elle aura encaissé pour cette journée une cotisation de l'adhérent correspondant au salaire payé et il est normal qu'elle en verse la contre-partie à l'attributaire sous forme d'allocation.

Par ailleurs des Caisses, en assez grand nombre, acceptent de considérer comme temps de présence les jours de maladie — pour une certaine durée, généralement inférieure à deux mois, se réservant le droit de faire prouver la maladie par la production d'un certificat médical.

Cet avantage constitue une prestation extra-légale libéralement consentie par la Caisse.

Bulletins de présence. — Le système des bulletins de présence implique le paiement des allocations familiales par des agents qui se rendent au domicile des attributaires.

Au lieu d'établir tous les mois ou tous les trois mois un état

de journées de travail ou un état de présence, l'employeur adhérent délivre à la fin de chaque mois à ses employés inscrits sur les contrôles de la Caisse un « bulletin de présence » indiquant le nombre de journées de travail effectuées au cours du mois par chacun d'eux.

Dans la pratique, il existe deux sortes de bulletins qui se différencient en général par la couleur : l'un pour les mois complets, l'autre pour les mois incomplets. Le bulletin de présence est tenu par le bénéficiaire des allocations familiales à la disposition de l'agent payeur qui se présente à son domicile.

Pour les mois complets, l'agent-payeur remet en échange du bulletin de présence, le montant des allocations du mois écoulé.

Lorsque l'attributaire lui présente un bulletin correspondant à un mois incomplet, il calcule sur place les allocations dues, les règle à l'intéressé, et rapporte le solde impayé à la Caisse de Compensation avec le bulletin de présence justificatif.

Outre les formalités périodiques régulières, les Caisses de Compensation peuvent demander à leurs adhérents des renseignements ou des services occasionnels.

Il s'agit alors d'une collaboration plus ou moins étroite entre les adhérents et la Caisse. C'est ainsi, à titre d'exemple, que pour la constitution des dossiers d'attributaires, les adhérents apportent parfois à la Caisse de Compensation un précieux concours.

En principe, c'est l'attributaire qui doit constituer son dossier, c'est-à-dire remplir et signer une déclaration de charges de famille, y joindre des pièces justificatives et retourner le tout à la Caisse.

Cependant l'employeur intervient dans cette formalité pour apposer son cachet et sa signature sur la déclaration de l'attributaire, en vue de lui donner une garantie d'authenticité supplémentaire. D'autre part, surtout dans les Maisons d'une certaine importance, c'est l'employeur qui se charge de réunir

tous les dossiers de ses employés chargés de famille, de les vérifier et de les transmettre tous ensemble à la Caisse.

3^o CONTROLE

Le contrôle des déclarations patronales est indispensable.

En effet l'expérience a révélé ces dernières années que 30 à 40 p. 100 de ces déclarations sont erronées. Ces erreurs, en général de faible importance, se produisent parfois en faveur de la Caisse lorsque l'employeur omet d'appliquer le « plafond » dans sa déclaration de salaires, mais le plus souvent à son détriment lorsque l'adhérent ne tient pas compte des avantages en nature, des gratifications, des cotisations ouvrières aux Assurances Sociales, etc...

Le contrôle s'exerce d'une façon très différente selon le mode de versement des allocations familiales pratiqué par la Caisse.

Si elle verse elle-même ces allocations, le contrôle porte soit sur les salaires, soit sur les effectifs. Dans le premier cas il suffit, pour vérifier les déclarations de salaires, de les comparer avec celles qui sont faites aux compagnies d'assurances-accidents ou avec celles relatives à la taxe d'apprentissage.

Le contrôle des effectifs est, nous l'avons vu, beaucoup plus délicat.

Si, au contraire, la Caisse laisse à ses adhérents le soin de verser les allocations familiales, elle devra contrôler, outre leurs déclarations, les conditions de ce versement : désignation des attributaires, calcul et paiement des allocations. Avec ce procédé, l'employeur est surtout tenté d'accorder des allocations avec une libéralité exagérée, soit qu'il les verse à des salariés qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour être attributaires, soit qu'il les calcule trop largement en égard aux journées de travail effectives.

La Caisse n'acceptera donc de créditer son adhérent des allocations qu'il a versées que lorsque les attributaires auront régulièrement constitué leurs dossiers et que ces dossiers auront été vérifiés. Ce n'est qu'après cette formalité que les employés pourront être admis au bénéfice des allocations familiales.

Pour les Caisses qui versent elles-mêmes les Allocations Familiales, le contrôle est organisé pratiquement de la façon suivante :

La Caisse peut déjà vérifier sommairement les déclarations patronales par « recoupements » à l'intérieur de ses propres services, en comparant les déclarations de salaires de deux maisons de même profession et de personnel équivalent.

Elle dispose, en outre, d'un corps de contrôleurs qui se rendent chez les adhérents pour vérifier leur comptabilité. Ou bien la Caisse crée un service de contrôle qui lui est propre, ou bien elle confie cette mission à des organismes spécialisés qui assurent en son nom les vérifications.

Le contrôle n'a pas seulement pour but de déceler les fraudes qui ont pu être commises par les adhérents de la Caisse à l'occasion de leurs déclarations. Il sert également et surtout à « éduquer » les employeurs au sujet de l'application de la loi du 11 mars 1932, et de leurs rapports avec les Caisses de Compensation.

L'inspecteur ne se borne pas à des contrôles matériels, il s'efforce également de remplir le rôle d'un conseiller. Aussi est-il généralement bien accueilli par les adhérents.

4^o DROITS DES ADHÉRENTS

Lorsque l'employeur a adhéré à une Caisse de Compensation, il doit pouvoir veiller d'une part, à ce que celle-ci fournisse à son personnel les prestations prévues par la loi et les statuts,

d'autre part, à ce qu'elle soit administrée régulièrement et rationnellement.

Comme tout membre d'une Association de la loi de 1901, l'employeur qui fait partie d'une Caisse de Compensation a donc le droit, dans une certaine mesure, de participer à la gestion de la Caisse, ou tout au moins de la contrôler. Il peut également en démissionner dans les conditions prévues par les Statuts et le Règlement intérieur.

A. — *Participation à la gestion.*

a) ASSEMBLÉES GÉNÉRALES. — *Mode de représentation des adhérents.* — L'Assemblée Générale d'une Caisse de Compensation est, en principe, ouverte à tout adhérent inscrit à la Caisse.

Il peut, cependant, y avoir impossibilité matérielle à réunir la totalité des adhérents d'une Caisse de Compensation, lorsque celle-ci groupe plusieurs milliers d'entreprises.

Aussi les statuts des Caisses prévoient-ils parfois dans ce cas, que la représentation des adhérents à l'Assemblée Générale sera assurée à deux degrés.

Les adhérents réunis en sections de vote professionnelles ou locales, désignent d'abord au cours d'Assemblées préparatoires, un ou plusieurs représentants à l'Assemblée Générale définitive.

Il est, en général, prévu que chaque adhérent ou groupe d'adhérents occupant un nombre déterminé de salariés disposera d'une voix à l'Assemblée Générale. Ce nombre a souvent été fixé à 1.000.

La désignation des représentants se fait fréquemment dans le cadre des Syndicats ou Groupements professionnels. Les entreprises qui n'appartiennent à aucun Syndicat sont alors réunies séparément pour désigner elles-mêmes leurs représentants.

Il est bien entendu que seuls peuvent participer à l'Assemblée

:

:

Générale proprement dite les adhérents des Caisses de Compensation ou leurs représentants dûment habilités.

Conditions de délibération. — Aucune condition de *quorum* n'est imposée aux Associations de la loi de 1901 pour la tenue de leurs Assemblées Générales. Les Caisses conservent donc toute liberté à cet égard dans la rédaction de leurs statuts.

Le *quorum* exigé est, en général, plus rigoureux pour les modifications aux statuts et surtout pour la dissolution que pour les Assemblées ordinaires. Les statuts fixent également les conditions de majorité et le mode de convocation.

Fonctions de l'Assemblée Générale. — L'Assemblée Générale des adhérents de la Caisse de Compensation entend le rapport du Commissaire des comptes ou du Trésorier de l'Association, approuve ou redresse les comptes et le bilan qui lui sont soumis. Elle entend ensuite le rapport du Comité de Gestion sur l'activité de la Caisse au cours de l'exercice précédent. Enfin l'Assemblée est consultée sur toutes les questions dont l'importance dépasse les pouvoirs du Comité de Gestion ou Conseil d'Administration. Elle ratifie ou annule la nomination des membres du Comité et leur donne quitus de leur gestion pour l'exercice écoulé.

b) LE COMITÉ DE GESTION OU CONSEIL D'ADMINISTRATION. — C'est l'organe de commandement de la Caisse. C'est de lui qu'émanent les directives concernant son fonctionnement.

Le Comité de Gestion d'une Caisse de Compensation se compose de personnalités représentatives du monde patronal. La Caisse est en effet alimentée *uniquement* par les versements patronaux. Il est donc normal que ceux qui en font les frais soient à même d'en contrôler la gestion.

Le Comité comprend les fondateurs de la Caisse, employeurs ou dirigeants des groupements qui ont pris l'initiative de la

création de la Caisse de Compensation, et qui entendent veiller à son développement.

Le Comité se complète ultérieurement par les représentants des professions affiliées à la Caisse ; les administrateurs sont donc choisis de préférence parmi les dirigeants des syndicats patronaux ou parmi les employeurs des entreprises importantes. Les intérêts dont ils ont la charge les qualifient mieux ainsi pour exercer leur mandat.

Le Conseil d'Administration comprend seulement en principe des employeurs affiliés à la Caisse. Toutefois ce Conseil peut s'adjoindre eu égard à leur compétence particulière, des personnalités qui ne remplissent pas cette condition ; mais la question s'est posée d'y admettre les représentants des attributaires. Cette représentation a été prévue incidemment dès l'origine de l'obligation légale par le Règlement d'Administration publique du 14 mars 1933 (art. 3, 7°) :

« ... Dans le cas où l'institution ferait appel à la collaboration de représentants des chefs de famille allocataires (les statuts devront) prévoir des dispositions précisant le mode de désignation de ces représentants et leurs attributions. »

Une Commission locale d'Allocations Familiales avait émis le vœu que des places soient réservées aux attributaires dans les Conseils d'Administration des Caisses de Compensation, en arguant du fait que les allocataires sont au même titre que les employeurs intéressés à la bonne gestion de ces organismes.

Aucune prescription n'ayant été édictée par la loi ni par le règlement d'administration publique quant à la composition du Conseil d'Administration des Caisses de Compensation, le Ministre du Travail a rappelé à ce sujet que « Celles-ci étant constituées presque toutes sous le régime de la loi de 1901, leur Conseil d'Administration (ou Comité de Gestion) se compose d'un certain nombre de membres adhérents à l'Association, élus

par l'Assemblée Générale. Il appartient à cette Assemblée d'examiner si des personnes autres que les membres de l'Association peuvent être appelés à faire partie du Conseil d'Administration ¹ ». Pratiquement les Assemblées Générales ont estimé jusqu'ici que les membres du Comité de Gestion étant essentiellement chargés de gérer les sommes versées exclusivement par les employeurs adhérents, ces derniers ou leurs représentants étaient seuls qualifiés pour en faire partie ; que d'autre part les allocataires étaient suffisamment garantis par les textes légaux, le contrôle de l'Administration et l'esprit social des Caisses de Compensation ; qu'en conséquence, il était inutile d'associer à la gestion de ces organismes des éléments qui ne présenteraient peut-être pas les garanties d'impartialité requises pour exercer de telles fonctions.

Mais le Ministre ajoute dans la même circulaire : « Toutefois, certaines Caisses, à côté du Conseil d'Administration élu par les représentants des adhérents, ont constitué des Conseils ou Comités de perfectionnement, à caractère consultatif, dans lesquels les allocataires sont représentés et qui sont chargés de donner leur avis sur le fonctionnement de la Caisse et de fournir éventuellement des suggestions sur les améliorations à y apporter. »

En raison de leur caractère, ces comités consultatifs ne présentent pas les inconvénients signalés ci-dessus et nous estimons même qu'il y a intérêt à consulter les attributaires sur l'aménagement des institutions créées à leur intention, tels les services sociaux au sujet desquels ils peuvent apporter d'intéressantes suggestions d'ordre pratique.

Ainsi que le rappelle le Ministre dans la circulaire précitée, les membres du Comité de Gestion sont élus par l'Assemblée Générale des adhérents.

1. Circulaire du Ministre du Travail aux directeurs des Caisses de Compensation (4 mars 1935).

Mais en pratique, les fondateurs de la Caisse se désignent eux-mêmes comme membres du Comité, leur nomination étant ensuite soumise à l'approbation de l'Assemblée Générale constitutive.

De même, ultérieurement, les administrateurs en fonction choisissent leurs collègues par cooptation. Les pouvoirs de ceux-ci sont soumis à la validation de la prochaine Assemblée Générale qui ratifie généralement le choix du Comité.

Les statuts prévoient le plus souvent qu'en cas de non-validation, les décisions prises et les actes accomplis par les Administrateurs depuis la date de leur nomination jusqu'à celle de l'Assemblée n'en sont pas moins valables.

Les membres du Comité ne sont pas nommés à vie, mais pour un laps de temps déterminé à l'issue duquel ils sont soumis à réélection dans les mêmes conditions qu'auparavant. Ils peuvent d'ailleurs perdre leur qualité d'Administrateur, avant l'expiration normale de leur mandat :

— s'ils cessent pour une raison quelconque (démission, radiation) d'être adhérents à la Caisse de Compensation ;

— s'ils sont destitués pour faute grave, conformément à une disposition des statuts. Une telle mesure nécessite le vote de l'Assemblée Générale seule qualifiée pour prendre une décision de cette importance.

Le Comité de Gestion assume l'administration de la Caisse.

Il a les pouvoirs les plus étendus pour agir au nom de l'Association, gérer ses affaires et par conséquent accomplir ou autoriser tous les actes et opérations relatifs à son objet.

Il dirige la politique générale de la Caisse, ses rapports avec l'Administration et les autres organismes.

Il décide de l'attribution des prestations extra-légales, de la création et du développement des services sociaux.

Il fixe le taux de compensation en fonction des éléments qui lui sont soumis par les contrôles de la Caisse.

:

:

Il modifie le règlement intérieur et soumet les modifications statutaires à l'Assemblée Générale.

Il nomme les dirigeants et parfois les employés supérieurs de la Caisse.

Il a la possibilité de déléguer une partie de ses pouvoirs à un Bureau. A cet effet, il désigne parmi ses membres un président, un ou plusieurs vice-présidents, éventuellement un secrétaire et un trésorier auxquels il confie des attributions particulières. Le Président convoque les Assemblées Générales ordinaires ou extraordinaires.

Pour la gestion des affaires de l'Association et l'exécution des décisions prises par lui, il peut déléguer également certains de ses pouvoirs aux dirigeants de la Caisse, à charge pour eux de lui rendre compte de ce qu'ils auront fait en son nom. Le Directeur est généralement chargé de recruter le personnel et de le congédier, de prendre les mesures nécessaires au fonctionnement rationnel des services et de proposer au Comité toutes les mesures qu'il juge utiles à la bonne gestion de la Caisse. Nommé par le Comité, le Directeur peut également être révoqué par lui.

Tandis que les fonctions de membre du Comité sont nécessairement gratuites, celles de ces dirigeants sont le plus souvent rémunérées.

Le Président du Conseil de la Caisse a, parfois assuré lui-même la direction : « Il est superflu de souligner les inconvénients d'une telle méthode : d'une part l'absence de personnel peut nuire au bon fonctionnement de l'organisation et d'autre part la discrétion que les établissements mettent à se communiquer entre eux les renseignements concernant leur personnel et les salaires qu'ils lui versent constitue également une entrave à la régularité des opérations ¹. »

1. Bonvoisin et Maignan (*op. cit.*), p. 134.

B. — *Démission*

Un adhérent a toujours le droit, sans avoir même à justifier de motifs valables, de démissionner d'une Association à laquelle il s'est inscrit, lorsque cette Association n'a pas une durée limitée. Les Caisses de Compensation n'échappent pas à cette règle générale. La seule restriction est l'observation des conditions prévues par les Statuts et Règlement de la Caisse. Ces textes stipulent, en général, que la démission doit être signifiée par lettre recommandée, avec un certain préavis, avant de devenir effective. Ce délai de préavis est le plus souvent d'un trimestre ; parfois la démission ne peut devenir effective qu'à la fin de l'année au cours de laquelle elle a été signifiée. Mais si l'adhérent a le droit de quitter une Caisse de Compensation, il est obligé, de par la loi de 1932, d'adhérer aussitôt à un autre organisme similaire pour que son personnel ne souffre d'aucune interruption dans le service des Allocations Familiales.

Le droit de démission se révèle donc généralement théorique et illusoire, puisque le Ministre n'agrée, sauf exception, qu'une seule Caisse par département pour une profession déterminée.

La démission devenue définitive entraîne la rupture du contrat d'association qui unissait la Caisse de Compensation et l'employeur ; chacune des parties perd les droits qui en résultaient, et se trouve déliée des obligations qui lui incombaient à ce titre.

5° PERTE DE LA QUALITÉ D'ADHÉRENT

Outre la démission, certaines circonstances peuvent provoquer pour un employeur la perte de sa qualité d'adhérent :

— Radiation pour non-paiement des cotisations ou inobservation des statuts ou du règlement intérieur de la Caisse.

— Fermeture de la maison ou licenciement de la totalité du personnel.

La faillite ou la liquidation judiciaire d'une entreprise n'entraînent la perte de la qualité d'adhérent que si toute exploitation a pris fin. Si la maison continue à occuper du personnel, le syndic de faillite ou le liquidateur judiciaire doivent continuer leurs versements à la Caisse de Compensation.

— Dissolution ou retrait d'agrément de la Caisse de Compensation.

Lorsqu'un adhérent quitte une Caisse agréée pour une des raisons suivantes : démission ou radiation, dissolution de la Caisse ou retrait d'agrément, il doit s'affilier immédiatement à une autre Caisse agréée, à moins qu'il ne remplisse plus les conditions indiquées par la loi ¹.

Pour envisager les conséquences pratiques qui résultent de la perte de la qualité d'adhérent, il convient donc d'établir une distinction selon que le départ entraîne ou non le passage d'une Caisse à une autre.

a) Affiliation de l'employeur à une autre Caisse. — La Commission Supérieure du 20 novembre 1934 appelée à délibérer sur cette question a préconisé les solutions suivantes :

— Si le passage d'un adhérent d'une Caisse à une autre est volontaire, la Caisse n'a aucun remboursement à opérer, à moins que son règlement n'en décide autrement. Nous avons vu en effet que le fonds de réserve lui reste en principe définitivement acquis.

— Si ce passage est rendu obligatoire par une circonstance extérieure indépendante de la volonté de l'adhérent, celui-ci ne doit subir aucun préjudice, nonobstant toutes les dispositions contraires du règlement de la Caisse.

1. Cf. p. 12 et suiv.

Les événements qui peuvent entraîner ce transfert forcé sont notamment les modifications des arrêtés d'agrément des Caisses, la constitution de nouvelles Caisses professionnelles.

Les deux Caisses intéressées concluent généralement un accord en vue de préciser la répartition du fonds de réserve entre elles.

3) *Départ de l'adhérent sans affiliation à une autre Caisse.* — La Commission Supérieure a prévu plusieurs hypothèses :

En cas de cession de l'établissement, le nouvel employeur est subrogé dans les droits et obligations de son prédécesseur. Il doit donc continuer ses versements à la Caisse de Compensation de celui-ci.

En cas de cessation d'entreprise l'adhérent est définitivement libéré de toute obligation lorsqu'il a payé entièrement ses cotisations.

DEUXIÈME SECTION. — RAPPORTS ENTRE LES CAISSES ET LES ATTRIBUTAIRES .

Il est nécessaire, pour la compréhension de cette étude, de préciser le sens de certains termes :

L'attributaire est le salarié dont le travail « ouvre droit » aux allocations familiales et qui est inscrit à ce titre sur les registres de la Caisse de Compensation à laquelle son employeur est affilié.

L'allocataire est la personne qui, ayant effectivement la charge des enfants, reçoit périodiquement le montant des allocations familiales dues pour ces enfants.

Enfin *le bénéficiaire* de l'allocation, c'est l'enfant lui-même.

Les rapports entre la Caisse et ses attributaires ne peuvent naître que si la Caisse connaît ses attributaires, s'ils sont inscrits sur ses contrôles. L'inscription est elle-même subordonnée à certaines conditions de fond et de forme.

:

:

Si les conditions de fond sont remplies, le futur attributaire doit constituer son dossier à la Caisse de Compensation dans les formes prévues par les statuts et le règlement intérieur. C'est seulement alors que le salarié voit reconnaître administrativement sa qualité d'attributaire.

1^o CONDITIONS DE FOND NÉCESSAIRES POUR ÊTRE ATTRIBUTAIRE

— Être ouvrier ou employé. Les développements nécessaires ont été fournis précédemment ¹.

— Dépendre d'un employeur assujetti (c'est-à-dire occupant habituellement des ouvriers ou employés dans une profession soumise à l'application de la loi).

— Avoir une occupation de caractère professionnel. C'est ainsi qu'un domestique ne pourrait prétendre au bénéfice de la loi que dans la mesure où il serait totalement occupé à un travail se rapportant à la vie professionnelle de l'employeur.

— Être occupé pendant un certain temps.

Les allocations familiales étant des « allocations journalières ² », leur taux mensuel étant égal à 25 fois le taux journalier ³ les Caisses de Compensation pouvaient considérer à juste titre qu'elles n'étaient dues que pour une journée de travail telle qu'elle est définie par la loi (huit heures ou six heures quarante pour les professions dans lesquelles la loi de quarante heures est entrée en vigueur). Mais l'Administration hésite à admettre cette règle trop défavorable, à son avis, pour les travailleurs.

Certaines professions, notamment les entrepreneurs de bâtiment et de manutention dans les ports font habituellement des

1. Cf. chapitre VI, p. 107.

2. Article 74 d) du Code du travail.

3. Article 14 du Règlement d'Administration publique.

« vacations » d'une demi-journée, si bien que certains salariés pourraient se trouver complètement privés du bénéfice des Allocations Familiales tout en travaillant chaque jour un nombre d'heures suffisant, mais dans des établissements différents.

Ainsi l'Administration préconise-t-elle le versement de l'allocation journalière, sinon sans limitation de durée, du moins à partir d'un minimum de quatre heures de travail par jour.

Les instructions du Ministre du Travail sont très nettes à ce sujet :

« Le nombre des allocations journalières ne peut donc être déterminé d'après le nombre d'heures de travail. Les allocations sont dues pour toute journée de travail, quelle que soit la durée de la journée.

« Quant à la détermination du minimum d'heures effectuées au cours d'une journée, nécessaires pour qu'il y ait une journée de travail, au sens légal, c'est à la jurisprudence, dans le silence de la loi sur ce point, qu'il appartiendra de le déterminer dans chaque cas d'espèce. En attendant l'établissement de cette jurisprudence, mon Administration a admis que le repos d'une demi-journée le samedi ou un autre jour ne saurait avoir pour conséquence la suppression ou la réduction de l'allocation le samedi ou l'autre jour. Elle a également admis qu'une journée de quatre heures au moins donnerait lieu à allocation ¹. »

Sans vouloir discuter de l'opportunité de cette interprétation nous pouvons reconnaître qu'elle ne résulte pas des prescriptions légales ou réglementaires.

En général, les Caisses attribuent une allocation pour toute journée normale de travail, c'est-à-dire telle qu'elle est fixée par l'établissement employeur. Cette solution présente l'inconvénient de créer parfois des inégalités de traitement. Ainsi un

1. Circulaire du Ministre du Travail, 14 octobre 1935.

chef de famille occupé quatre heures par jour dans un établissement recevra la même allocation que celui qui accomplit un travail journalier de huit heures. De même, lorsque dans une industrie saisonnière, la durée du travail dépassera temporairement huit heures, les attributaires ne recevront toujours qu'une seule allocation journalière.

— Avoir au moins un enfant à sa charge.

Pour ouvrir droit aux Allocations Familiales cet enfant doit d'ailleurs ¹ :

— Avoir avec l'attributaire un lien de parenté légitime, naturel, adoptif ou légal ;

— Être effectivement à la charge de l'attributaire ;

— Résider en France ;

— N'avoir pas dépassé l'âge limite qui est celui de l'obligation scolaire, soit quatorze ans actuellement ².

Cet âge limite est élevé jusqu'à seize ans : — s'il poursuit ses études ; — s'il est en apprentissage ; — s'il est dans l'impossibilité constatée de se livrer à aucun travail salarié par suite d'infirmité ou de maladie chronique.

2° OBLIGATIONS DES ATTRIBUTAIRES

A. — *Pour la constitution du dossier.*

a) *Déclaration.* — Pour être inscrit sur les contrôles de la Caisse de Compensation, le Chef de famille doit faire connaître ses titres à la qualité d'attributaire. Dans ce but il faut qu'il remplisse une déclaration et l'adresse à la Caisse. Cette déclaration est effectuée au moyen d'un imprimé remis par la Caisse soit à l'employé, soit, plus fréquemment, à l'employeur adhérent

1. Article 74 b) du Code du travail.

2. Loi du 28 mars 1882 modifiée par la loi du 13 août 1936.

qui se charge de la faire remplir par son employé chargé de famille.

La déclaration porte des noms différents suivant les Caisses : déclaration de charges de famille, déclaration d'attributaire..., mais elle est toujours conçue d'après le même modèle.

L'intéressé y porte quelques renseignements généraux : nom, adresse, état civil, établissement employeur, et des renseignements sur son conjoint ou sur la personne qui a la charge effective des enfants.

Enfin, et c'est la partie la plus importante, le salarié doit indiquer très exactement ses charges de famille en précisant pour chaque enfant à charge : le nom, le prénom, le lien de parenté, la date et le lieu de naissance.

En général, la déclaration comporte l'engagement pris par le signataire de faire connaître sans délai à la Caisse de Compensation toutes les modifications de sa situation de famille susceptibles de transformer sa qualité d'attributaire (naissance, décès, adoption, etc...).

Certaines Caisses, pour conférer plus d'authenticité à la déclaration exigent qu'elle porte, outre la signature de l'intéressé, la signature et le cachet de l'employeur.

Lorsqu'un employeur adhère à une Caisse de Compensation ou lorsqu'un établissement déjà adhérent embauche un travailleur chargé de famille, la Caisse doit recevoir le plus rapidement possible les dossiers des nouveaux attributaires. Les Caisses fixent en général, dans leurs statuts ou dans leur règlement, un délai de prescription au delà duquel elles ne versent plus les allocations familiales rétroactivement (c'est-à-dire depuis la date de l'embauche ou de l'adhésion de l'employeur). Ce délai, d'ailleurs arbitraire, varie selon les Caisses de quinze jours à six mois.

Une telle prescription est-elle légale ? Les Caisses de Com-

:

:

pensation sont-elles en droit, après un certain temps, de supprimer le versement des allocations familiales pour la période qui précède l'envoi de la déclaration ?

Les allocations constituent un droit pour les chefs de famille et il semble qu'il n'appartienne pas à un particulier, ni même à une Caisse de Compensation agréée par l'État, de limiter ce droit.

Certes, pratiquement, il est difficile d'autoriser les attributaires à attendre indéfiniment avant d'effectuer leur déclaration. Ces retards sont nuisibles au bon fonctionnement des Caisses : ils rendent le contrôle plus difficile, parfois même impossible.

D'autre part, le montant des allocations à verser rétroactivement peut être supérieur au montant des cotisations arriérées et la compensation se trouve alors compromise pour la période envisagée.

Telles sont les raisons qui ont incité les Caisses à fixer une prescription en matière de déclaration.

Aucune durée n'ayant été fixée par la loi et les prescriptions étant de droit étroit, il semble *a priori* qu'il y aurait lieu de prévoir ici la prescription trentenaire.

Cependant les allocations familiales, étant payées tous les mois ou tous les trois mois, peuvent rentrer dans le cadre des créances « payables par année ou à des termes périodiques plus courts » (Code civ. art. 2277) et tomber ainsi sous le coup de la prescription de cinq ans.

Enfin, les auteurs qui assimilent les allocations familiales au salaire prétendent notamment que la prescription de cinq ans doit s'appliquer en la matière.

En présence de cette indécision, c'est aux Tribunaux qu'il appartenait de préciser la catégorie dans laquelle doivent être classées les allocations familiales pour l'application des délais de prescription :

Le Conseil des Prud'hommes de Saint-Quentin (10 juillet 1935), assimilant les Allocations Familiales au salaire, en conclut qu'elles se prescrivent par six mois.

Au contraire, le Conseil des Prud'hommes de Dijon (28 septembre 1935) rejette cette prescription « attendu que les Allocations Familiales ne doivent pas être assimilées au salaire du fait qu'elles ne sont pas la rémunération d'un travail ». La prescription applicable à l'action civile accessoire à l'action publique par suite de contravention (art. 640, Code d'Instr. Crimin.), ne peut pas non plus, d'après ce Tribunal, être opposée au travailleur privé d'une partie de ses allocations familiales par la négligence de son employeur.

La Cour de cassation s'est déjà prononcée en la matière, mais en termes indécis qui laissent le problème entier.

Voici quelques attendus d'un arrêt de la Chambre civile en date du 2 mai 1935 :

« Attendu qu'il est reproché au jugement d'avoir accueilli la demande alors que l'action des ouvriers pour le paiement de leurs salaires se trouvait éteinte par la prescription de six mois;

« Mais attendu que sans qu'il y ait lieu de rechercher si les allocations familiales peuvent être assimilées au point de vue de la prescription au salaire proprement dit, le Tribunal était fondé à déclarer que l'exception de prescription devait être rejetée, alors que l'employeur niait sa dette et qu'ainsi la prescription de l'article 2271 du Code civil ne pouvait être invoquée. »

Notons qu'en ce qui concerne l'assimilation des allocations familiales au salaire, les nombreux jugements intervenus se prononcent tantôt pour l'incorporation, tantôt pour la non-incorporation des allocations familiales dans le salaire de base, en matière d'accidents du travail ¹.

1. Cf. p. 148.

Devant le silence de la loi, les contradictions de la doctrine et de la jurisprudence, quelle est la position de l'Administration ?

Le Ministre du Travail, dans sa circulaire du 24 mai 1935 aux Directeurs de Caisses de Compensation, s'exprime ainsi : « La loi ne fixe aucun délai de prescription en la matière.

« Il est pour le moins équitable qu'un délai raisonnable, porté expressément par la Caisse et les employeurs à la connaissance des ayants-droits, soit donné à ceux-ci pour fournir les pièces dont l'établissement et la production peuvent demander un certain temps. *Ce n'est que si l'intéressé laissait passer ce délai qu'il pourrait être déchu de son droit aux allocations*, depuis le jour de l'embauchage jusqu'au jour de la production des pièces indispensables.

« De toute façon, il est important que la responsabilité éventuelle respective de l'employeur, de l'ouvrier et de la Caisse puisse être nettement déterminée au cas où la date d'ouverture du droit aux allocations familiales, qui, légalement, coïncide avec le jour de l'embauchage, se trouve reculée et où, par suite, l'allocataire perd une partie des allocations qui lui sont dues. »

La thèse de l'Administration, qui se révèle seule possible au point de vue pratique, ne nous paraît pas orthodoxe au point de vue juridique. Le Ministre parle en effet de « la déchéance d'un droit », déchéance prononcée par la Caisse de Compensation, association privée qui n'a aucun pouvoir d'interpréter la loi.

— Pour être inscrit sur les contrôles d'une Caisse de Compensation, il ne suffit pas au chef de famille de déclarer qu'il a des enfants à sa charge, il faut encore qu'il établisse la véracité de ses dires. Cette preuve se fait au moyen des pièces justificatives correspondantes.

Il est impossible de passer ici en revue tous les cas particuliers qui peuvent se présenter. Nous nous contenterons d'examiner rapidement les plus fréquents.

Envisageons d'abord le cas le plus simple : époux légitimes, père seul travaillant, enfants ayant moins de quatorze ans.

L'attributaire doit fournir pour chaque enfant :

— Un extrait de naissance sur papier libre (les Caisses acceptent que l'intéressé leur présente son livret de famille ou une attestation de l'employeur certifiant qu'il a pris connaissance du livret de famille et que celui-ci est conforme aux déclarations de l'intéressé).

— Un certificat de vie délivré par la Mairie du domicile de l'attributaire. Ce certificat était autrefois, par suite des prescriptions de l'Administration fiscale, exigé sur papier timbré à 4 francs.

Mais, l'article 271 du Code du travail a été complété par la disposition suivante¹ : « Sont également dispensées de l'obligation du timbre les pièces de toute nature dont la production est nécessaire pour l'obtention des allocations familiales servies par les employeurs, les Caisses de Compensation ou autres institutions constituées entre chefs d'entreprises, en vue de répartir entre eux les charges résultant du service des allocations familiales. »

Cas particuliers : Enfants ayant dépassé l'âge de quatorze ans. —

Les allocations familiales ne sont versées pour les enfants qui ont dépassé l'âge de quatorze ans (âge de l'obligation scolaire), que dans des cas déterminés².

L'attributaire doit alors faire parvenir à la Caisse les pièces suivantes :

— En cas d'infirmité ou de maladie chronique : un certificat médical attestant que l'enfant est atteint d'une maladie chronique ou d'une infirmité le mettant dans l'incapacité de travailler.

1. Décret-loi du 30 octobre 1935, article 7.

2. Cf. même chapitre, p. 134.

— En cas d'apprentissage. — Les allocations familiales ne sont dues en principe, que s'il y a contrat écrit d'apprentissage. Une copie de ce contrat doit être remise à la Caisse. En outre, les Caisses exigent en général le renouvellement périodique d'un certificat constatant la continuation de l'apprentissage.

— En cas de continuation d'études. — Un certificat de scolarité émanant du chef de l'établissement d'enseignement attestant que l'enfant poursuit ses études et que celles-ci absorbent toute son activité. En général, les Caisses exigent également le renouvellement périodique du certificat en cours d'année scolaire pour éviter la fraude qui consisterait à inscrire l'enfant dans une école pour obtenir un certificat et à l'en retirer aussitôt après.

— *Femmes attributaires.* — Les mères de famille qui travaillent chez un employeur adhérent à une Caisse de Compensation sont considérées comme attributaires dans l'un des cas suivants :

— Père travaillant dans un établissement non soumis à la loi du 11 mars 1932. — Dans ce cas c'est à la mère qu'incombe le soin de constituer le dossier et de le compléter par un certificat de l'employeur de son mari, attestant que cet employeur n'est pas soumis à l'application de la loi.

— Chômage du père. — Lorsque le père est en chômage, le travail de la mère « ouvre droit » pour celle-ci aux allocations familiales pour la durée de ce chômage. Elle est alors tenue de constituer son dossier et d'y joindre le certificat de chômage de son mari. Les Caisses exigent le renouvellement fréquent de ce certificat qui doit attester que le chômeur ne bénéficie pas des majorations de chômage pour charges de famille. Ces majorations ne peuvent en effet se cumuler avec les allocations familiales. « Il convient de prévoir des mesures en vue d'éviter le cumul dont il s'agit... Il y a lieu de diminuer du montant de ces

allocations les majorations de secours allouées par les fonds de chômage pour charges de famille ¹.

« Le cumul des allocations familiales et des majorations de secours de chômage est illégal, les unes et les autres tendant au même objet ². »

— Divorce. — Lorsque les époux sont divorcés et que les enfants sont confiés à la mère par le Tribunal, celle-ci devient allocataire. Cependant, le père reste légalement attributaire ; c'est toujours son travail qui « ouvre le droit » aux allocations familiales et c'est à lui qu'il appartient de constituer le dossier. Mais, en raison des difficultés pratiques que rencontrent les mères de famille pour obtenir de leur ex-époux l'accomplissement des formalités nécessaires, certaines Caisses de Compensation ont très logiquement décidé que si la mère travaillait, elle pourrait constituer elle-même son dossier et devenir à la fois attributaire et allocataire.

— Veuvage. — En cas de mort du mari la veuve a droit pour ses enfants aux allocations familiales. Elle devra justifier de sa situation par la production d'un bulletin de décès. En outre, pour éviter le cumul d'allocations familiales, les Caisses de Compensation exigent, en général, un certificat de la Caisse dont relevait le mari établissant que cet organisme ne verse plus d'allocations familiales à la famille.

— Filles-mères. — Toute mère d'un enfant non reconnu par le père peut devenir attributaire, en fournissant un extrait de naissance et un certificat de vie de l'enfant établi sur papier libre.

— Incapacité permanente de travail du père. — La mère, dans ce cas, peut sur justification, devenir attributaire, les alloca-

1. Circulaire ministérielle du 16 janvier 1935.

2. Circulaire ministérielle du 14 octobre 1935.

tions familiales étant éventuellement diminuées de la rente allouée au père en raison de son incapacité.

— Abandon. — Même possibilité pour la mère de famille ou la fille-mère prouvant par la production d'un acte de notoriété qu'elle a été abandonnée par son mari ou par le père de ses enfants.

b) *Inscription de l'attributaire.* — Lorsque l'attributaire a rempli toutes les formalités nécessaires, la Caisse de Compensation l'inscrit sur ses contrôles. Elle lui affecte un numéro matricule et ouvre un dossier à son nom.

Désormais l'attributaire fait partie de la Caisse, ainsi d'ailleurs que sa famille dans la mesure où celle-ci pourra bénéficier des prestations extra-légales prévues au règlement intérieur : conseils, soins, placement, etc...

Une famille déterminée ne peut relever que d'une seule Caisse à la fois. Elle ne peut être inscrite à une Caisse du chef du mari et à une autre en raison du travail de la femme : c'est la règle du non-cumul.

Afin d'éviter toute équivoque quant aux conditions d'application de cette règle, le législateur a stipulé que « si le père et la mère ou l'ascendant et l'ascendante à la charge desquels l'enfant se trouve sont occupés l'un et l'autre par des employeurs assujettis, l'allocation est due au père ou à l'ascendant ¹. »

Une seule exception est admise : Lorsque le père est salarié d'une entreprise privée et la mère fonctionnaire de l'État, celle-ci continue à percevoir les indemnités pour charges de famille qui lui sont dues en vertu de son statut. Dans ce cas, aucune allocation n'est due au père ².

1. Code du travail, art. 74 b).

2. Cf. Réponse du Ministre du Travail à une question écrite. *J. O.* du 30 novembre 1935.

La règle que l'allocation est due par priorité pour le travail du père ne fait d'ailleurs pas échec à l'usage adopté par les Caisses de Compensation en vertu duquel les allocations sont versées entre les mains de la mère de famille.

Dans le cas où le père cesserait d'être attributaire pour une raison quelconque (chômage, travail dans une maison non soumise à la loi) il est possible à la mère de famille salariée de se « faire prendre en charge » par la Caisse de Compensation à laquelle adhère son employeur.

B. — *Obligations des attributaires postérieurement à la constitution de leur dossier.*

Ces obligations sont peu nombreuses : l'attributaire bénéficie d'avantages sans contre-partie. Vis-à-vis de la Caisse il a surtout les droits que lui confère la loi du 11 mars 1932.

Les quelques formalités qui lui incombent ne constituent même pas des obligations proprement dites. Elles ne lui sont demandées que pour lui permettre de justifier de ses droits aux allocations familiales. Or, il est toujours possible de renoncer à un droit : le chef de famille est libre de renoncer à ces prestations ; il ne conserve alors plus aucune obligation à l'égard de la Caisse de Compensation.

Ceci posé, nous pouvons classer en deux catégories les formalités que doivent remplir les attributaires d'une Caisse de Compensation :

a) *Renouvellement des certificats.* — Les attributaires sont tenus dans certains cas de renouveler périodiquement les certificats fournis à la Caisse, afin d'établir la continuité des situations spéciales qu'ils invoquent pour le paiement des allocations :

— Certificat de chômage ;

;

;

;

— Certificat d'apprentissage pour les enfants ayant dépassé l'âge de quatorze ans ;

— Certificats scolaires pour ces mêmes enfants.

b) *Notification des changements survenus dans la situation de l'attributaire.* — L'attributaire est tenu — il en prend en général l'engagement en signant sa déclaration :

— de faire des déclarations rigoureusement exactes et certifiées sincères ;

— d'aviser la Caisse de tout changement de situation susceptible de modifier ses rapports avec la Caisse.

Ces événements concernent soit l'attributaire lui-même, soit ses enfants, soit son conjoint.

— *Événements relatifs à l'attributaire* : changement de domicile, changement d'employeur¹, chômage ou reprise du travail, etc...

— *Événements relatifs aux enfants de l'attributaire* : naissance, décès, apprentissage rémunéré, études, maladie chronique ou infirmité, etc...

— *Événements relatifs au conjoint de l'attributaire* :

— changement d'employeur de leur mari ;

— chômage ou reprise du travail de leur mari ;

— remariage éventuel après veuvage ou divorce ;

— reprise de la vie commune après séparation de corps.

— Pour la fille-mère dont l'enfant n'avait pas été reconnu à la naissance : son mariage ou la reconnaissance de l'enfant par le père.

3^o LES MOYENS DE CONTROLE DE LA CAISSE SANCTIONS DES FRAUDES

La Caisse de Compensation, de même qu'elle contrôle les

1. Si l'attributaire entre dans une nouvelle entreprise affiliée à la même Caisse, il lui suffit de communiquer à celle-ci les numéros matricules de son ancien et de son nouvel employeur.

déclarations de salaires de ses adhérents doit vérifier l'exactitude des déclarations faites par les attributaires.

Ceci pour éviter qu'une famille ne perçoive les allocations familiales sans y avoir droit ou qu'il n'y ait versement d'une double allocation pour une même famille.

Ce contrôle se révèle assez difficile en raison du grand nombre des attributaires et de leurs changement d'employeur qui entraînent souvent — surtout dans la région parisienne — leur passage d'une Caisse dans l'autre.

Cependant il s'exerce en pratique par des moyens détournés :

— Certaines Caisses paient les allocations familiales à domicile, par agent-payeur. Dans ce cas l'agent est à même de vérifier lors de son passage la situation de famille de l'attributaire.

— D'autre part, le renouvellement périodique de certains certificats — et notamment des certificats de vie — limite dans le temps la portée des fraudes.

— Enfin, la Caisse se trouve en rapports constants avec le ou les employeurs de l'attributaire. Cet employeur peut être au courant de la situation de son salarié, et s'il constate une fraude il lui est possible d'en aviser la Caisse.

Supposons qu'un attributaire ait perçu des allocations familiales auxquelles il n'avait pas droit. Quels sont les moyens pour la Caisse d'obtenir le remboursement de l'indû ?

La loi de 1932 précise : « Aucune déduction ne pourra être faite pour quelque cause que ce soit sauf en cas de fraude (art. 74 d). » La loi ne prévoit par ailleurs aucune sanction pénale en cas de fraude du salarié mais M. Lerolle, rapporteur de la loi à la Chambre, indique que celui-ci « pourra être condamné civilement à restituer les sommes perçues indûment, et dans ce cas, des retenues pourront être effectuées sur les allocations familiales qui pourraient à l'avenir lui être dues. » Par ailleurs, comme le fait observer le rapporteur de la Commission du travail : « Il

est évident qu'une erreur de compte peut toujours être réparée et que le texte proposé n'exclut pas la restitution éventuelle des trop perçus. »

La circulaire ministérielle du 25 juin 1932 confirme : « La loi précise qu'aucune déduction ne doit être faite pour quelque cause que ce soit sauf en cas de fraude. Cette disposition ne s'oppose pas à une rectification de comptes en cas d'erreur matérielle : cela va de soi. »

Aussi, le Ministère du Travail n'a-t-il pas fait d'objection à l'insertion dans le règlement des Caisses de Compensation de dispositions ainsi conçues : « Le versement des allocations familiales pourra être suspendu jusqu'à la répétition des sommes indûment payées, lorsqu'il résultera des pièces de l'état civil qu'il n'y a pas concordance entre les déclarations de l'allocataire et les dites pièces officielles, en ce qui concerne le nombre ou l'âge des enfants ouvrant droit aux allocations. »

Certaines Caisses de Compensation avaient même prévu dans leur règlement une clause d'après laquelle les allocations familiales seraient, à titre de pénalité, retenues pendant une période plus longue que celle nécessaire à la répétition de l'indû. Une telle mesure outrepassait les droits de réglementation des Caisses. Les allocations familiales sont, en effet, insaisissables. Elles sont la pleine propriété de l'attributaire. L'Administration a donc exigé la suppression de cette clause. La circulaire ministérielle du 25 juin 1932 précise d'ailleurs que les allocations ne peuvent être réduites ou supprimées même en cas de fraude, car « elles constituent le patrimoine intangible des enfants qui en sont les bénéficiaires et qui ne peuvent être rendus responsables des fautes des attributaires ».

Au contraire, la Caisse est évidemment libre de supprimer à titre de pénalité les prestations extra-légales qu'elle accorde à ses familles attributaires.

4^o DROITS DES ATTRIBUTAIRESA. — *Droit aux allocations familiales.*

a) *Nature du droit aux allocations familiales.* — Le législateur n'a pas cru devoir définir les allocations qui étaient déjà entrées dans les usages au moment de la promulgation de la loi du 11 mars 1932.

Les allocations familiales sont [les sommes attribuées aux salariés chargés de famille pour tenir compte des frais d'entretien de leurs enfants ; elles sont calculées en fonction du nombre de ces enfants.

La loi précise que « ... les allocations familiales... sont insaisissables et incessibles sauf pour le paiement des dettes alimentaires prévues par l'article 203 du Code civil ¹ ».

Les dettes alimentaires prévues par l'article 203 sont celles qui ont été contractées en vue de l'entretien et de l'éducation de l'enfant qui donne droit à l'allocation.

Les allocations familiales sont-elles assimilables aux salaires ?

— La question se pose surtout à propos des accidents du travail :

« En cas d'accident du travail les allocations familiales sont maintenues dans leur intégralité pendant la période d'incapacité temporaire. En cas d'incapacité permanente absolue, ou, lorsque l'accident est suivi de mort, elles sont également dues tant que les enfants y ont droit en raison de leur âge¹. »

Cette solution équitable ne fait que consacrer les mesures adoptées par les Caisses de Compensation dès avant la loi de 1932. Elle est beaucoup plus avantageuse pour les familles que l'incorporation des allocations familiales dans le salaire de base

1. Code du travail, livre I^{er}, titre III, chap. v, art. 74 d, 3^e alinéa et : Code du travail, livre I^{er}, titre III, art. 62, § 4.

retenu pour le calcul de l'indemnité journalière ou de la rente.

En effet, comme l'indique M. le Sénateur François Saint-Maur, rapporteur de la loi devant le Sénat, « la loi décide donc implicitement mais nettement qu'il ne peut être tenu compte de ces allocations dans la détermination des rentes : *non bis in idem* ». Et M. Lerolle : « Ainsi l'allocation familiale n'est pas comprise en cas d'incapacité permanente ou de mort dans le calcul du salaire de base. »

Cependant, malgré l'intention nettement marquée du législateur, la question est encore controversée à l'heure actuelle et la jurisprudence n'est pas unanime en la matière.

Certains tribunaux, et également la Cour de cassation dans son arrêt du 11 juillet 1935, décident que la loi du 11 mars 1932 ne contenant aucune dérogation à l'article 10 de la loi de 1898 qui englobe dans le salaire de base l'intégralité de la rémunération effective de l'ouvrier, ne peut constituer un moyen nouveau permettant de ne pas incorporer les allocations au salaire de base en cas d'accident survenu après la mise en vigueur de la loi.

L'existence de nombreux jugements contradictoires ¹ atteste

1. L'incorporation des Allocations Familiales dans le salaire de base.

Dans ce sens :

a) Accident survenu avant la loi du 11 mars 1932.

Cour de cassation (Ch. civ.), 11 juillet 1935, Cochon contre C^{ie} des Mines de Vicoigne, *Gaz. Pal.*, 1935, 2, 645.

Cassation (Ch. civ.), 19 février 1936. Rossetti contre Société d'entreprise Pansique. *Gaz. Pal.*, 1936, 1, 768.

Cassation (Ch. civ.), 15 mars 1936. C^{sse} Nivernaise des A. F. contre Chevrât. *Gaz. Pal.*, 1936, 2, 111 (sous-note a).

Cour d'appel d'Agen, 15 juin 1936. Fernandez contre la C^{ie} « La Préservatrice ». *Gaz. Pal.*, 1936, 2, 244.

b) Accident survenu après la loi du 11 mars 1932.

Cour d'appel de Bordeaux, 27 février 1936. David contre Société des Tréfileries de Périgueux. *Gaz. Pal.*, 1936, 1, 116.

Cour d'appel de Dijon, 3 juin 1936. Vitrey et C^{ie} « La Zurich » contre Stapper. *Gaz. Pal.*, 1936, 2, 246 (sous-note).

que cette délicate question n'est pas encore définitivement tranchée.

Par ailleurs, de nombreuses Caisses étendent, en dehors des prescriptions légales, le bénéfice de l'article 74 *d*, § 2 du Code du travail, à tous les cas de décès survenus à des attributaires pendant la période au cours de laquelle ils ont été inscrits sur les contrôles de la Caisse.

b) *Montant des Allocations Familiales*. — « Le taux minimum de l'allocation afférent à chaque enfant sera fixé par arrêté du Ministre du Travail dans chaque département, soit pour l'ensemble des professions, soit pour chaque catégorie professionnelle.

« Ce taux minimum doit être égal dans chaque département et s'il y a lieu pour chaque catégorie professionnelle au taux pratiqué au moment de la promulgation de la présente loi par les Caisses de Compensation déjà agréées ¹. »

La circulaire ministérielle du 25 juin 1932 donne des précisions relativement à la fixation des barèmes d'allocations familiales :

Suite de la note 1, p. 148.

En faveur de la non incorporation.

Tribunal civil de Soissons, 3 janvier 1935. Boucher contre Ferté et C^{ie} « L'Union ». *Gaz. Pal.*, 1935, 1, 265.

Tribunal civil de Rouen (2^e Chambre), 11 octobre 1935. Da Paula contre Société des Hauts-Fourneaux. *Gaz. Pal.*, 1935, 1, 935 (sous-note).

Cour d'appel de Lyon (3^e Ch.), 11 octobre 1935. Meinardi contre Société A. des Filateurs de la Schappe. *Gaz. Pal.*, 1935, 2, 797.

Justice de paix de Brest, 31 octobre 1935. Tribunal civil de Brest, 13 février 1936. Caisse l'Armoricaine, A. F. contre Corre.

Tribunal civil de Périgueux, 31 décembre 1935. Dame Therme contre Yaune. *Gaz. Pal.*, 1936, 1, 175.

Tribunal civil de Douai (1^{re} Ch.), 29 janvier 1936. Dupont contre Despature. *Rec. Douai*, 1936, 107.

Tribunal civil de la Seine, 25 juin 1936. Dame Alcazar contre Assistance Publique. *Gaz. Pal.*, 1936, 2, 748. (Accident survenu après la loi du 11 mars 1932).

1. Code du travail, art. 74 *a*).

« L'article 74 c) prévoit qu'ils doivent être égaux aux taux pratiqués au moment de la promulgation de la loi par les Caisses de Compensation déjà agréées. Il s'agit évidemment des Caisses agréées sous l'empire de la loi du 19 décembre 1922 en vertu des décrets du 13 juillet 1923. Or, ces décrets disposent que les taux doivent être fixés en se référant, s'il en existe, aux taux généralement pratiqués dans la profession ou la région. Là encore apparaît la préoccupation du législateur de respecter autant que possible les situations acquises.

« Les taux sont fixés par département; ils peuvent être les mêmes pour toutes les catégories professionnelles : ce n'est que « s'il y a lieu », selon l'expression même de l'article 74 c), qu'ils pourraient être différents selon les catégories. »

Ces barèmes sont établis selon la procédure suivante :

« Pour la fixation des taux d'allocations prévue par l'article 74 c) du livre I^{er} du Code du travail, le Préfet, dès qu'un décret pris en vertu de l'article 74 h) a déterminé les délais dans lesquels les dispositions du chapitre v du titre III dudit livre entreront en vigueur dans son département pour une profession ou une catégorie professionnelle déterminée, consulte immédiatement la Commission locale des Allocations Familiales sur les taux minima qui doivent être prévus pour la profession ou la catégorie professionnelle intéressée.

« La Commission donne son avis après avoir constaté les taux pratiqués, à la date du 12 mars 1932 dans le département par les Caisses de Compensation déjà agréées. Le Ministre statue par arrêté après avis de la Commission Supérieure des Allocations Familiales. Cet arrêté fixe les taux pratiqués à la date du 11 mars 1932, le taux mensuel étant égal à 25 fois le taux journalier ¹. »

1. Règlement d'Administration publique du 14 mars 1933, art. 14.

Les barèmes fixés par arrêté ministériel dans chaque département constituent un taux minimum. Il est loisible aux Caisses de verser davantage. Certaines d'entre elles pratiquent des taux supérieurs au minimum imposé. Il s'agit en l'espèce d'un geste généreux des employeurs adhérents à la Caisse, geste qui peut être assimilé aux prestations extra-légales généralement accordées aux attributaires et dont nous étudierons le détail au chapitre VIII.

Un mouvement important s'est notamment produit dans les Caisses de Compensation à partir du mois de septembre 1936, en faveur d'un relèvement général du taux des allocations familiales.

Lors de la signature des « accords Matignon » du 7 juin 1936, ni les délégués ouvriers, ni le Gouvernement ne se sont préoccupés de la situation particulière des salariés chargés de famille. Ceux-ci se trouvaient donc, vis-à-vis des travailleurs célibataires, désavantagés à deux points de vue :

a) Par la dévalorisation relative des allocations familiales en égard aux salaires majorés de 7 à 15 p. 100 : avant l'augmentation des salaires de juin 1936 les allocations familiales représentaient (dans la région parisienne par exemple) 200 francs par mois, soit 20 p. 100 du salaire, pour un ouvrier gagnant 1.000 francs par mois et père de 4 enfants.

Avec une augmentation de salaire de 15 p. 100, les mêmes allocations ne représentent plus que 17 p. 100 environ de ce salaire.

b) Par la hausse du coût de la vie. Cette hausse est évidemment plus lourde à supporter pour une famille nombreuse, où les achats de première nécessité sont multipliés par un coefficient plus ou moins élevé, que pour un célibataire ou un ménage sans enfant.

Les Caisses de Compensation, déplorant ces conséquences

funestes pour la famille française, étudièrent les moyens d'adapter les allocations familiales à la double hausse des salaires et du coût de la vie.

L'Assemblée Générale du Comité Central des Allocations Familiales, — groupant 105 membres représentant 94 Caisses — réunie le 9 juillet 1936, fut « d'avis qu'il serait désirable d'apporter aux chefs de famille et surtout de famille nombreuse une aide tenant compte de la modification de leurs conditions d'existence. »

Le 20 juillet 1936, le Comité Central conseillait aux Caisses :

1^o Un relèvement des Allocations Familiales dans la même proportion que les salaires de la région.

2^o Une augmentation éventuelle en considération de la hausse du coût de la vie.

Dès le mois de septembre 1936, un certain nombre de Caisses, déclarant n'avoir « pas pu remarquer sans un profond sentiment de tristesse que, lors des grèves du mois de juin dernier, les revendications syndicales ouvrières avaient systématiquement négligé la question de la famille ¹ » décidèrent spontanément de relever le taux des allocations familiales à partir du deuxième enfant, en général. Il nous est impossible de donner ici le tableau complet des nouveaux barèmes pratiqués bénévolement par les Caisses de Compensation. Ces barèmes varient en effet d'une Caisse à l'autre. Pour la région parisienne, les taux généralement adoptés sont les suivants :

Pour un enfant : 30 francs par mois, taux inchangé.

Pour 2 enfants : 80 francs par mois au lieu de 70.

Pour 3 enfants : 300 francs par mois au lieu de 120.

1. Communiqué de la Caisse de Compensation de la région parisienne, septembre 1936.

A partir du 4^{me} : 200 francs par mois et par enfant au lieu de 80.

La loi du 11 mars 1932 prévoyant que « le taux du barème pourra être révisé lorsque des variations dans le taux des allocations familiales généralement pratiqué auront été constatées dans le département ou la profession...¹ », ce mouvement généreux des Caisses devait donc entraîner une élévation générale des barèmes officiels. Dès le mois de décembre 1936 le Ministre du Travail a publié un arrêté fixant un nouveau barème minimum pour le département de la Seine : « Vu les variations constatées dans les taux d'allocations familiales pratiqués dans le département de la Seine par les Caisses de Compensation y agréées,

ARRÊTE :

« ARTICLE PREMIER. — Pour le département de la Seine... le taux minimum de l'allocation afférente à chaque enfant doit être déterminé de telle sorte que le montant de l'ensemble de ces allocations soit au moins égal pour les nombres d'enfants ci-dessous, aux sommes ci-après :

- a) Pour 1 enfant à charge 1 fr. 20 par jour ou 30 francs par mois.
- b) Pour 2 enfants à charge 3 fr. 20 par jour ou 80 francs par mois.
- c) Pour 3 enfants à charge 6 francs par jour ou 150 francs par mois.
- d) Pour 4 enfants à charge 12 francs par jour ou 300 francs par mois.

« Et pour chaque enfant en sus du quatrième 8 francs par jour ou 200 francs par mois². »

1. Code du Travail, art. 74 c.

2. Arrêté du Ministre du Travail du 1^{er} décembre 1936. *J. O.* du 17 décembre.

c) *Calcul des allocations dues.* — « Le nombre des allocations journalières ne peut être inférieur au nombre de journées de travail effectuées au cours d'une période déterminée ¹. »

Les allocations familiales sont donc payées au prorata des journées de travail, c'est-à-dire que chaque journée de travail effective ouvre droit pour l'attributaire à une allocation quotidienne dont le montant varie selon le nombre d'enfants à sa charge.

Les Caisses de Compensation conservent d'ailleurs la faculté de verser en tout état de cause l'allocation mensuelle complète sans tenir compte des jours de chômage, mais cette solution ne paraît pas pouvoir leur être imposée. Par ailleurs le Règlement d'Administration publique précise que « le taux mensuel des allocations est égal à 25 fois le taux journalier ² ». On peut donc en conclure que le montant de l'allocation due doit être calculé en tenant compte d'un maximum de 25 journées de travail par mois lorsque le paiement est effectué sous forme d'un forfait mensuel.

Cependant l'Administration a soutenu dans certaines circonstances que lorsque les allocations sont décomptées par journées de travail, les Caisses doivent verser plus de 25 allocations journalières si l'attributaire a effectivement travaillé plus de 25 jours dans le mois correspondant. Cette interprétation de l'Administration nous paraît en contradiction avec le texte cité.

Pratiquement, les Caisses de Compensation agissent presque toutes de la façon suivante :

Elles multiplient pour chaque attributaire le taux de l'allocation journalière qui lui est due en fonction du nombre de ses

1. Code du travail, art. 74 d).

2. Règlement d'Administration publique du 14 mars 1933, art. 14, dernier alinéa.

enfants, par le nombre de journées de travail effectivement accomplies au cours d'un mois déterminé et tel qu'il ressort des pièces fournies par l'employeur (états de journées de travail, bulletins de présence.)

Lorsque le nombre des journées de travail du mois atteint ou dépasse 25 la Caisse verse à l'attributaire l'allocation mensuelle complète à laquelle il a droit.

d) *Versement des allocations familiales.* — α) *A qui sont-elles versées ?* — Le législateur a précisé (art. 74 b, C. d. T., 3^e alinéa) que « les Caisses de Compensation... peuvent, dans leur règlement, décider que les allocations seront dans tous les cas ou dans certains cas prévus, versées à la mère ou à la personne effectivement chargée de l'éducation de l'enfant. »

Il a reconnu et autorisé ainsi un usage adopté par certaines Caisses de Compensation avant l'obligation légale.

Dans la majorité des cas les allocations auraient logiquement été versées au père. La loi (art. 74 b, 2^e alinéa) stipule, en effet : « l'allocation est due au salarié à la charge duquel est l'enfant ». Or, le plus souvent, ce salarié, c'est le père lui-même.

Envisageant même le cas où le père et la mère (ou l'ascendant et l'ascendante) qui ont la charge de l'enfant travaillent l'un et l'autre chez des employeurs assujettis, le législateur a soin de préciser que, dans cette hypothèse, « l'allocation est due au père ou à l'ascendant ».

Les allocations familiales ne devraient donc être versées à la mère de famille que sur délégation du père. Mais, en pratique, les Caisses de Compensation avaient pris l'habitude, dès avant la loi de 1932, d'envoyer le montant des allocations familiales à la mère sur laquelle repose, en fait, la charge de l'entretien des enfants et du ménage.

Ce mode de versement présente un intérêt social considérable :

il permet de remettre directement à la mère les sommes destinées aux enfants et d'éviter que celles-ci ne soient détournées de leur but par les pères imprévoyants.

Mais l'acte matériel du versement ne modifie pas la situation juridique.

Le destinataire (allocataire) se distingue simplement de l'ayant-droit (attributaire). D'où la terminologie que nous avons précisée dès le début de ce chapitre.

L'attributaire est par priorité le père ou l'ascendant en cas de travail simultané des deux conjoints.

L'allocataire est la personne qui perçoit effectivement les allocations familiales.

Conformément à la plupart des règlements des Caisses, c'est généralement la mère de famille.

Il y a donc, dans ce cas, délégation au bénéfice de la mère ou de la personne qui est chargée de l'entretien de l'enfant.

Mais l'allocation doit-elle être versée à un tiers ou à une œuvre charitable qui élèvent l'enfant ?

Une distinction s'impose ici :

— Si l'attributaire dont dépend l'enfant participe aux frais d'éducation et d'entretien, l'allocation doit lui être maintenue puisque l'enfant reste à sa charge et qu'ainsi l'une des conditions fondamentales imposées par l'article 74 *b*, pour avoir droit aux allocations familiales, est toujours remplie.

— Dans le cas contraire, nous estimons que l'allocation doit être versée à la personne ou à l'œuvre ayant effectivement la charge de l'entretien de l'enfant.

Enfin, en cas de divorce ou de séparation de corps, lorsque la mère s'est vu confier par le Tribunal la garde des enfants, les allocations familiales continuent à lui être versées directement. Le père peut cependant demander au Tribunal la réduction de la pension alimentaire qu'il a été condamné à verser, si cette

pension a été fixée en tenant compte de l'allocation familiale que percevait la famille.

β) *Par qui sont versées les Allocations Familiales ?* — La loi ne donne aucune précision sur les conditions dans lesquelles les allocations doivent être versées aux familles. Aussi les Caisses restent-elles libres de procéder comme elles l'entendent.

Diverses méthodes sont employées; c'est ainsi que :

26 p. 100 des Caisses versent elles-mêmes les allocations ;

56 p. 100 laissent ce soin à l'employeur ;

15 p. 100 pratiquent un système mixte.

Une Caisse verse par l'intermédiaire de la Caisse d'Epargne ¹.

Ces différents procédés se ramènent à deux méthodes :

— La Caisse verse elle-même les allocations, — ou bien elle laisse à ses adhérents le soin de procéder à ce versement en son nom et pour son compte.

La Caisse verse elle-même les allocations. — Elle peut le faire de trois manières :

Payer directement les allocations familiales aux guichets de la Caisse sur présentation d'une pièce attestant le droit de l'attributaire et précisant le nombre d'allocations journalières auxquelles il a droit.

Ce procédé — peu employé — présente de grands inconvénients, notamment pour les Caisses importantes, puisqu'il provoque chaque mois ou chaque trimestre un défilé de plusieurs milliers d'attributaires devant les guichets de la Caisse.

Il donne lieu, de plus, à de graves difficultés d'identification pour les services de la Caisse chargés du versement des fonds.

1. Chiffres cités par M. Maignan, directeur de la Caisse de Compensation de la région parisienne dans son rapport au Congrès du Comité central des Allocations Familiales. Strasbourg, 19 mai 1936.

Comment savoir si les allocations familiales sont attribuées au véritable bénéficiaire et non à un fraudeur ?

Enfin cette méthode pose un problème pratique d'une solution difficile : celui des quittances. Pour permettre à la Caisse d'avoir en mains la preuve du versement effectué il faudrait faire signer à chaque attributaire un reçu en due forme. Les complications matérielles et les frais seraient accrus dans des proportions notables.

Ce mode de paiement peut être limité à des cas déterminés, en fonction de situations spéciales (attributaire ayant des besoins pressants par suite de maladie, par exemple).

Versement des Allocations Familiales à domicile par agents payeurs. — Cette méthode employée par quelques Caisses très importantes est certainement intéressante pour l'attributaire auquel elle évite tout dérangement ; elle l'est aussi pour la Caisse car elle lui permet un certain contrôle. Son inconvénient est d'être assez coûteuse : elle exige en effet un nombreux personnel de confiance.

Pratiquement, chaque agent payeur a un secteur déterminé. Chaque jour il fait une tournée préparée à l'avance et qui, chaque mois, se renouvelle à la même date.

La Caisse remet à l'agent payeur, d'une part un bordereau comportant la liste des familles à voir, d'autre part les sommes correspondant aux allocations mensuelles complètes de chaque famille.

L'agent demande à chacun des attributaires de lui présenter le bulletin de présence qui lui a été remis par son employeur ; ce mode de paiement implique en effet nécessairement des bulletins de présence remis par l'employeur¹. Si le bulletin indique 25 journées de travail, au moins, au cours du mois précédent,

1. Cf. même chapitre, p. 119.

l'agent-payeur verse la totalité de l'allocation mensuelle. Si, au contraire, il y a moins de 25 journées de travail, il multiplie le nombre de journées par le taux quotidien des allocations dues à la famille et verse à celle-ci la somme correspondante. La Caisse compare le bordereau sur lequel l'agent a noté la somme payée à la famille et les bulletins de présence en vue de s'assurer que toutes les allocations ont été payées à bon escient.

Versement par chèque postal d'assignation. — Ce mode de versement est de beaucoup le plus répandu. La Caisse établit un mandat au nom de chaque allocataire et l'expédie à son adresse.

Elle supporte les frais du mandat puisque l'allocation est un droit intangible de la famille. Aussi certaines caisses ont-elles adopté un système mixte afin de parer à cet inconvénient.

L'attributaire a la possibilité de percevoir les allocations aux guichets de la Caisse. S'il n'entend pas profiter de cette possibilité il est normal qu'il supporte alors les frais de poste.

Le coût d'expédition de ces mandats étant assez élevé, les Caisses de Compensation ont demandé à plusieurs reprises au Ministre des P. T. T. de leur accorder, comme en matière d'Assurances Sociales, la franchise postale. L'Administration n'a pas jusqu'à présent accédé à ces requêtes.

La Caisse charge ses adhérents de verser les Allocations Familiales. — Dans ce procédé fort employé en province, la Caisse de Compensation donne mandat à ses adhérents de distribuer périodiquement à leurs employés chargés de famille les allocations auxquelles ils ont droit.

Cette méthode a l'avantage d'être économique puisqu'elle évite les frais d'envoi ou de paiement ; elle représente une facilité, car les allocations sont alors remises en même temps que

la paye. De plus, les employeurs apprécient généralement ce paiement direct, car il traduit mieux leur participation financière et leur en laisse, vis-à-vis du personnel, le bénéfice moral.

Elle présente l'inconvénient, plus théorique que pratique, de faciliter certains abus, mais il semble que les droits conférés par la loi aux allocataires leur donnent une garantie suffisante et l'enquête entreprise par l'Administration à ce sujet fera ressortir le caractère exceptionnel des fraudes.

Ces fraudes sont sévèrement réprimées par les Tribunaux. En effet, l'employeur qui détourne à son profit les allocations familiales commet un délit d'escroquerie.

Il est de plus passible de dommages-intérêts envers la Caisse de Compensation à laquelle il est affilié, en raison du préjudice qu'il lui cause. C'est ainsi qu'un employeur qui avait détourné à son profit les allocations familiales dues à ses salariés chargés de famille a été condamné à deux mois de prison et à des dommages-intérêts envers la Caisse de Compensation ¹.

L'intéressé s'étant pourvu en Cassation, la Cour Suprême ² a confirmé le jugement du Tribunal correctionnel et l'arrêt de la Cour d'Appel de Paris du 30 janvier 1936 ³.

Le versement des allocations familiales par les employeurs ayant donné lieu à ces abus, la Commission Supérieure a émis le vœu « que les allocations soient versées directement par les Caisses de Compensation ; qu'en tout cas le versement par les employeurs ne soit maintenu que lorsqu'il s'agit d'entreprises

1. Tribunal correctionnel de Troyes, 29 janvier 1935. Ministère public contre Parral.

2. Cassation. Ch. crim., 2 mai 1936. Parral contre Caisse d'Allocations Familiales de Troyes.

3. Dans le même sens : Tribunal correctionnel de Mayenne, 5 février 1936. M. P. contre G., Tribunal de simple police de Clermont-Ferrand, 8 mai 1936, Caisse de Comp. de Clermont-Ferrand contre Massy.

offrant toutes garanties et, enfin, lorsque le versement par les employeurs subsistera, que le paiement soit fait au plus tard tous les trois mois, de préférence mensuellement, sinon même avec une périodicité plus rapprochée — en demandant aux allocataires un émargement — et que soit institué par les Caisses un service de contrôle des déclarations et des versements faits par les employeurs ¹. »

En sens inverse il peut arriver que l'employeur adhérent accorde volontairement des allocations à des salariés qui n'y ont pas droit ou qui n'y ont plus droit ; ou bien, cas plus fréquent, il ne contrôlera pas sérieusement les déclarations faites par les intéressés, soit qu'il veuille supprimer les formalités inhérentes à ce contrôle, soit qu'il craigne de mécontenter son personnel.

Enfin cette méthode de paiement supprime dans la majorité des cas le versement des allocations familiales entre les mains de la mère, avec tous les avantages moraux et sociaux qu'il comporte.

γ) *Périodicité du versement des Allocations Familiales.* — L'article 16 du Règlement d'Administration Publique précise que les allocations « doivent être versées au moins tous les trois mois et dans les premiers jours de la période suivant celle à laquelle elles s'appliquent ».

En fait, les Caisses ont adopté selon le cas deux périodicités de versements : le mois ou le trimestre.

Le versement mensuel est le plus pratiqué. Il entraîne de plus lourdes dépenses (frais d'administration et de poste renouvelés) mais on considère — parfois à tort — que les attributaires le préfèrent. En réalité cette préférence s'explique surtout par une habitude : avant la mise en vigueur de la loi d'obligation les Caisses existantes versaient les allocations mensuellement. Il

1. Procès-verbal de la séance de la Commission Supérieure du 12 février 1936.

leur aurait été difficile, surtout d'ailleurs pendant la période de transition, d'espacer ces versements.

Les Caisses créées depuis n'étaient pas liées par ce précédent : certaines purent donc user de la faculté laissée par le Règlement d'Administration publique. En fait, l'expérience du versement trimestriel ne rencontra aucune opposition chez les attributaires : ceux-ci furent même heureux de recevoir périodiquement une somme évidemment plus importante ; certaines Caisses leur font parvenir ladite somme à l'époque du terme, intention qui se justifie si l'on admet que le montant du loyer est souvent fonction de l'importance de la famille.

B. — *Les prestations extralégales.*

Les Caisses de Compensation ne se contentent pas en général de répartir entre leurs attributaires les allocations prévues par la loi. Elles accordent en outre de multiples avantages aux familles.

Nous nous contenterons ici d'énumérer les prestations les plus fréquemment octroyées par les Caisses ; l'étude plus approfondie de ces prestations s'inscrit dans le chapitre consacré aux services sociaux ¹ des Caisses de Compensation :

— Attribution d'allocations familiales en dehors des cas prévus par les textes légaux ;

— Secours ;

— Primes de natalité et d'allaitement ;

— Layettes ;

— Services d'infirmières visiteuses ;

— Soins et interventions chirurgicales — consultations, etc...

Les attributaires inscrits à une Caisse de Compensation ont droit dans les conditions prévues par le règlement intérieur

1. Cf. chapitre VII, p. 205.

aux prestations extra-légales accordées par celle-ci. En réalité, la nature de ce droit n'est pas la même que lorsqu'il s'agit des allocations familiales. Ce sont plutôt les employeurs adhérents de la Caisse qui ont droit pour leurs employés chargés de famille aux prestations diverses prévues au Règlement de la Caisse.

C. — *Réclamations des attributaires, litiges.*

Lorsqu'un attributaire estime que la Caisse n'a pas rempli à son égard les obligations que lui imposent les textes légaux ou ses statuts, il peut user de divers procédés pour obtenir satisfaction. Dans le cas le plus simple et le plus fréquent, il s'adresse directement à la Caisse en demandant des explications.

Si ces explications ne lui paraissent pas suffisantes, il peut adresser une réclamation au Ministère du Travail. L'Administration interviendra à son tour auprès de la Caisse, dans un but d'information, afin de vérifier le bien-fondé des prétentions émises par l'attributaire.

Enfin ce dernier peut demander justice aux tribunaux.

Contre qui est alors intentée l'action : contre la Caisse de Compensation ou contre l'employeur ?

Il semble que l'employeur en règle vis-à-vis de la Caisse, ne puisse être mis en cause, puisqu'il a rempli toutes les obligations que lui imposait la loi. Mais, comme nous le verrons, une partie de la jurisprudence est d'un avis différent.

Le conflit entre attributaire et employeur est en général porté normalement devant le Conseil des Prud'hommes.

Or, il est interdit devant cette juridiction de mettre les tiers en cause. L'adhérent ne peut donc appeler la Caisse en garantie et celle-ci ne peut intervenir à l'instance. L'employeur n'a pas les moyens de se défendre puisque le différend est né en dehors de lui et que bien souvent même il l'ignore. En cas de condam-

nation il aura à payer, sous une forme différente, deux fois la même dette : à l'employé l'allocation familiale, à la Caisse sa cotisation.

Cependant le Conseil des Prud'hommes de Lille ¹ a décidé que l'attributaire pouvait attaquer directement son employeur : « Attendu qu'il n'y a aucun lien de droit entre le salarié et la Caisse de Compensation, qui n'est au fond qu'un mandataire ne payant que dans les limites de son mandat, attendu qu'il n'est pas douteux que ces allocations familiales versées d'une façon fixe et périodique, soient un accessoire du salaire dont le patron est tenu au paiement, et attendu que l'accessoire suit le principal... »

Ces attendus ont été très critiqués par les Caisses de Compensation qui les ont considérées comme fort contestables.

Cependant le jugement ayant fait l'objet d'un pourvoi en cassation, la Cour Suprême ² a confirmé la décision du Conseil des Prud'hommes de Lille « attendu que si les ouvriers et employés peuvent, en vue du paiement des allocations familiales qui leur sont dues en sus de leur salaire normal, s'adresser directement à la Caisse de Compensation à laquelle est affilié leur employeur... aucun texte ne leur interdit d'agir aux mêmes fins contre l'employeur auquel les lient leur contrat de travail, sous réserve du recours de celui-ci contre la Caisse qu'il a choisie ». La Cour de cassation considère donc qu'un salarié peut assigner soit son employeur, soit la Caisse à laquelle il est affilié. Dans la première hypothèse les Prud'hommes sont compétents. En cas de condamnation au versement des allocations familiales, la Caisse de Compensation de l'employeur aurait éventuellement à former tierce opposition au jugement qui préjudicie à ses droits

1. Conseil des Prud'hommes de Lille, 22 février 1935.

2. Cour de cassation. Ch. civ., 29 juillet 1936, Société des Etablissements Faucheur contre Van Hazebrouck.

et, à l'occasion duquel elle n'a pas été entendue lorsque — comme c'est le cas le plus général — le Conseil des Prud'hommes n'a pas accepté sa citation aux débats.

Mais, en cas de litige entre la Caisse et l'attributaire, le Conseil des Prud'hommes est-il compétent ? Il ne semble pas possible de le soutenir malgré l'avis exprimé par le Ministre du Travail.

En effet, d'après le Code du travail¹ « Les Conseils de Prud'hommes sont institués pour terminer par voie de conciliation les différends qui peuvent s'élever à l'occasion du louage d'ouvrage dans le commerce et dans l'industrie entre les patrons et leurs représentants et les employés, ouvriers et apprentis, de l'un ou l'autre sexe, qu'ils emploient. »

Or, de nombreux Conseils des Prud'hommes estiment que les Caisses de Compensation ne peuvent être considérées comme des représentants des patrons. Elles constituent des organismes autonomes, ayant une personnalité propre et nettement indépendante de celle de leurs membres, dont elles ne sont pas mandataires.

Le Tribunal civil de Brest², statuant en appel d'une décision prud'hommale qui reconnaissait la compétence des prud'hommes dans un litige entre Caisse et attributaire, a infirmé cette décision et a marqué nettement le caractère indépendant des Caisses de Compensation :

« Attendu que la Caisse Armoricaïne est un organisme qui a une personnalité juridique différente de celle de l'employeur, qu'elle n'est ni un commerçant ni un industriel, ni le patron, ni le représentant du patron de X..., qu'elle doit à X... des allocations, non au nom du patron, mais en son nom personnel, ce patron étant déchargé du paiement du fait de son affiliation. »

1. Code du travail, livre IV, titre I, art. 1^{er}.

2. Tribunal civil de Brest, 13 février 1936, Caisse Armoricaïne d'Allocations Familiales contre Corre, en appel de la justice de paix de Brest, 31 octobre 1935.

Aussi les attributaires usent-ils bien souvent du premier procédé que nous avons indiqué et ils assignent directement leur employeur devant le Conseil des Prud'hommes.

En définitive, de cette jurisprudence un peu flottante, nous pouvons tirer les deux conclusions suivantes :

1° Les Conseils de Prud'hommes sont incompétents dans les litiges entre la Caisse et les attributaires ;

2° Lorsqu'un employeur s'est affilié à une Caisse de Compensation et qu'il y remplit régulièrement ses obligations, c'est la Caisse qui est responsable vis-à-vis des attributaires du paiement des allocations familiales. Toutefois le salarié lésé peut assigner directement son employeur sous réserve du recours de celui-ci contre la Caisse à laquelle il est affilié.

5° PERTE DE LA QUALITÉ D'ATTRIBUTAIRE

Les événements suivants peuvent faire perdre aux salariés leur qualité d'attributaire :

A. — *Événements concernant les enfants.*

Le fait pour ceux-ci d'avoir dépassé l'âge limite (quatorze ou seize ans) ;

La mort des enfants ;

Leur résidence à l'étranger.

B. — *Événements concernant l'attributaire lui-même.*

Le chômage ;

La cessation du travail salarié ;

Le fait de travailler dans une entreprise non soumise à l'application de la loi ;

La mort de l'attributaire survenant en dehors d'un accident du travail ;

Notons à ce sujet que d'assez nombreuses Caisses maintiennent à titre bénévole le versement des Allocations Familiales à la veuve et aux orphelins de l'attributaire après la mort de celui-ci, même non causée par un accident du travail.

TROISIÈME SECTION. — *RAPPORTS ENTRE LES CAISSES ET L'ADMINISTRATION*

La constitution des Caisses de Compensation est, nous l'avons vu, soumise à l'agrément du Ministre du Travail.

Cet agrément n'est conféré que sous certaines conditions de fond, de forme et d'opportunité.

Mais l'Administration veille à ce que les conditions continuent à être remplies ; son contrôle sur les Caisses de Compensation s'exerce donc non seulement au moment de leur création, mais encore au cours de leur existence.

Par ailleurs, les Caisses entretiennent également des rapports de collaboration avec les agents chargés du contrôle.

1^o FONDEMENT LÉGAL DE L'INTERVENTION ADMINISTRATIVE

Le rôle de l'Administration lors de la création des Caisses a été étudié dans le chapitre consacré à l'agrément. Nous envisagerons ici les conditions de son intervention au sujet du fonctionnement de ces organismes.

Le principe de l'intervention administrative — ainsi définie — est posé par le Règlement d'Administration publique du 14 mars 1933 en son article 9 :

« Les institutions agréées sont tenues :

a) D'aviser le Ministre du Travail préalablement à la mise en vigueur de toutes les modifications qui seraient apportées à leurs

statuts et règlements intérieurs, et dans le délai d'un mois de tout changement survenu dans la composition du Conseil ou Comité d'administration ou de direction, ainsi que du bureau...

b) De fournir annuellement au Ministre du Travail une copie certifiée exacte et sincère de leur bilan dans le délai maximum d'un mois à dater du jour où le bilan aura été approuvé par l'assemblée générale.

c) De faire parvenir au Ministre du Travail, dans les trois premiers mois de chaque année, un état établi dans les formes arrêtées par le Ministre et indiquant au 1^{er} janvier le nombre des employeurs affiliés, l'effectif total des employés et ouvriers occupés par ceux-ci, le nombre des chefs de famille allocataires, le nombre des enfants bénéficiaires, ainsi que le total des allocations familiales versées au cours de l'année précédente et le montant du fonds de réserve et de roulement à la fin de la même année.

d) De faire à tout moment sur la réquisition du Ministre du Travail la preuve, notamment par la communication au Ministre ou à son délégué, des registres et pièces comptables, que l'institution continue à satisfaire aux conditions auxquelles a été subordonné son agrément. »

Le dernier paragraphe de l'article comporte la justification du contrôle ministériel. Les Caisses ont en effet été agréées sous réserve qu'elles rempliraient certaines conditions. Ces conditions doivent être réunies non seulement lors de la création de la Caisse, mais également au cours de son existence. Il est donc normal que le Ministre se réserve la possibilité de procéder aux vérifications nécessaires.

D'autre part, en vertu même de l'agrément ministériel, la Caisse engage dans une certaine mesure la responsabilité du Ministre du Travail ; ce qui explique la surveillance exercée sur sa gestion.

Enfin les Caisses de Compensation créées et dirigées par des particuliers n'en sont pas moins chargées — et seules — de l'application d'une loi. Il importe que les règles édictées par le législateur soient observées. Le Ministre du Travail est chargé d'y veiller.

2° RAPPORTS DES CAISSES AVEC LE MINISTÈRE DU TRAVAIL

Ces rapports se concrétisent sous deux formes différentes : contrôle du Ministre sur la Gestion des Caisses tel qu'il est défini par le Règlement d'Administration publique, échange d'informations réciproques entre le Ministère et les Caisses.

A. — *Contrôle du Ministre.*

a) *Éléments de ce contrôle.* — Les prescriptions relatives à ce contrôle sont édictées par l'article 9 du Règlement d'Administration publique :

Modification des statuts ou changements dans l'Administration de la Caisse.

La Caisse s'étant vue conférer l'agrément ministériel sur des bases nettement définies, il est nécessaire, lorsqu'elle est amenée à modifier ces bases, qu'elle sollicite auparavant l'accord du Ministre.

Il importe ici de distinguer nettement deux cas :

— En ce qui concerne la réglementation de la Caisse (statuts et règlement intérieur) il ne suffit pas d'aviser le Ministre des changements intervenus, il faut lui indiquer les modifications projetées préalablement à leur mise en vigueur.

— Au contraire, s'il s'agit de modifications apportées à la composition du Conseil, ou Comité de gestion, il suffira de les faire connaître au Ministre dans le délai d'un mois.

;

;

L'Administration, nul ne songe à le contester, conserve néanmoins le droit d'exiger l'annulation de ces modifications si elle les considère comme nuisibles au bon fonctionnement de la Caisse ou contraires aux prescriptions légales.

Envoi du bilan annuel. — Les Caisses sont tenues : « ... 2° de fournir annuellement au Ministre du Travail une copie certifiée sincère et exacte de leur bilan. »

Cette obligation se justifie aisément. Les Caisses se sont vues confier par la loi la gestion de fonds importants que les employeurs sont tenus de leur verser. Le Ministre doit vérifier que ces fonds sont bien utilisés dans le but prévu par la loi.

D'autre part, le Ministre veut contrôler la répartition des fonds gérés par les Caisses de Compensation. Le montant des frais d'administration fait l'objet de la part du Ministère d'un examen particulièrement attentif. Le Ministre l'a précisé en réponse à une question écrite ¹ : « Les Caisses doivent adresser chaque année au Ministre du Travail un bilan et un état statistique qui doit faire apparaître le montant de leurs frais de gestion. »

Toutefois, aucune prescription légale n'impose aux Caisses de présenter leur bilan sous une forme particulière.

« L'établissement de ce bilan annuel soulève la question de savoir si, à la manière des bilans commerciaux il doit être fait état des prévisions de cotisations non perçues ou même encore non calculées, relatives à l'exercice achevé et des prévisions de dépenses, en ce qui concerne les allocations dues, mais non encore versées.

Cette méthode nous paraît préférable à la méthode administrative qui substitue aux comptes d'exercice, des comptes de

1. Réponse du Ministre du Travail à une question écrite de M. Fribourg*
J. O. du 30 novembre 1936, n° 14.114.

gestion, ne tenant compte que des dépenses et des recettes effectives.

La méthode administrative, en effet, peut faire apparaître des bonis ou des déficits, là où il n'y en a pas ¹. »

Les modalités relatives à l'établissement du bilan varient suivant les Caisses. Toutefois, un certain nombre de postes figurent habituellement dans tous les bilans.

A titre d'exemple, nous reproduisons, ci-dessous, un type de bilan dressé par une Caisse d'Allocations Familiales :

BILAN

Actif.	Passif.
Frais de premier établissement.	Fonds de réserve.
Matériel et immeubles.	Réserves diverses.
Titres	Amortissements.
Caisse.	Provisions diverses.
Banques.	
Chèques postaux.	
Adhérents débiteurs.	
Cautionnements.	

La copie du bilan doit être adressée au Ministère « dans le délai maximum d'un mois à dater du jour où il aura été approuvé par l'assemblée générale ».

Etat à fournir annuellement par les Caisses. — Le Règlement d'Administration publique ² précise les renseignements que doit contenir l'état à fournir par les Caisses de Compensation dans les trois premiers mois de chaque année :

— Nombre d'employeurs affiliés ;

1. Extrait du rapport présenté par M. Maignan, directeur de la Caisse de Compensation de la région parisienne au Congrès du Comité Central des Allocations Familiales. Strasbourg, 19 mai 1936.

2. Règlement d'Administration publique, art. 9, 3°.

- Nombre de chefs de famille allocataires ;
- Nombre des enfants bénéficiaires ;
- Total des allocations familiales versées au cours de l'année précédente ;
- Montant du fonds de réserve et de roulement.

Les chiffres à indiquer sont ceux qui reflètent la situation au 1^{er} janvier de l'année de la déclaration.

Ces renseignements permettent au Ministre :

- de vérifier le fonctionnement et l'évolution de chaque Caisse, de voir notamment si le nombre minimum d'employeurs et de salariés prévu pour l'agrément est atteint ou maintenu, si la proportion d'allocataires par rapport au total des effectifs n'est pas inférieure à la moyenne des autres Caisses, si les règles de garantie financière sont observées, etc...
- de dresser des statistiques pour suivre les conditions d'application de la loi.

Communication de la comptabilité. — Enfin le Règlement d'Administration publique prévoit que le Ministre ou son délégué est en droit de se faire communiquer, lorsqu'il le juge bon, la comptabilité de la Caisse. Ce droit de communication est destiné à faciliter la vérification des renseignements fournis par la Caisse.

L'organisation de la comptabilité laissée à la libre initiative des Caisses ne mérite aucune observation particulière : la seule difficulté réside dans la multitude des comptes individuels : employeurs adhérents d'une part, salariés attributaires d'autre part. Ces comptes doivent être établis de manière à permettre la justification rapide des opérations effectuées pour chacun d'eux.

Il convient de noter que le Ministre a jusqu'à présent très rarement usé du droit de communication de la comptabilité.

Limites du droit de contrôle de l'Administration. — Cette importante question pratique a été posée par l'envoi aux Directeurs des Caisses de Compensation de deux circulaires ministérielles par lesquelles le Ministre demandait aux Caisses des renseignements plus nombreux et plus précis que ceux prévus par le Règlement d'Administration publique ¹.

La circulaire du 10 décembre 1935 est intitulée : « Frais de gestion des Caisses de Compensation. »

Le Ministre ayant constaté « des différences assez sensibles entre les Caisses quant à l'importance des frais d'administration » demande à celles-ci quelques précisions.

Il suppose que ces différences proviennent d'une part du blocage des dépenses de premier établissement avec les frais d'administration effectué par certaines Caisses alors qu'il ne l'est pas par d'autres ; d'autre part, de la charge du versement des allocations familiales, très différente selon les formules adoptées par les Caisses.

Le Ministre demande en conséquence à celles-ci de lui faire connaître leurs modalités de versement.

Il les prie enfin — et c'est là le point délicat — d'établir « une discrimination des dépenses figurant dans les frais d'administration (dépenses de personnel, loyer, assurances, impôts, frais de correspondance autres que les frais d'envoi des allocations, etc...) ».

La circulaire du 30 janvier 1936 rappelle tout d'abord les obligations des Caisses vis-à-vis de l'Administration, telles qu'elles sont édictées par le Règlement d'Administration publique.

Jusqu'en 1934, le questionnaire adressé aux Caisses avait été établi en fonction de ces obligations ; en 1935, l'Administration

1. Circulaires ministérielles du 10 décembre 1935 et du 30 janvier 1936.

avait demandé certains renseignements non prévus par le Règlement d'Administration publique ; mais ces renseignements ne présentaient aucun caractère confidentiel : portant sur le montant total des frais de gestion, le taux de compensation et le prix de revient par tête de salarié, ils avaient pour but de permettre l'établissement de statistiques plus complètes.

En 1936, par contre, le Ministre demande, outre ces indications, des précisions sur la répartition des frais d'administration en sept chapitres :

1° Dépenses de personnel (salaires, assurances sociales, allocations familiales) ;

2° Frais de déplacement ;

3° Loyer, chauffage, éclairage, contributions, assurances ;

4° Dépenses de matériel, entretien, frais de bureau ;

5° Frais d'envoi des allocations familiales lorsque la Caisse les prend à son compte ;

6° Autres frais de correspondance, télégraphe, téléphone ;

7° Divers.

Il ajoute même : « Vous voudrez bien m'indiquer le nombre des employés occupés par la Caisse, tant à l'administration qu'aux services annexes.

« En outre, je vous prie de me faire connaître si ce personnel est exclusivement affecté aux opérations effectuées par la Caisse de Compensation. Dans la négative quels sont les employeurs ou organismes qui les occupent, et reçoivent-ils de ceux-ci une rétribution indépendante de celle qui leur est accordée par la Caisse de Compensation ? »

Le Ministre est-il en droit d'exiger de tels renseignements ?

Les Caisses de Compensation sont, en effet, des organismes privés, créés et administrés par des personnalités ou groupements privés. Le Ministre du Travail n'intervient que pour les agréer. Cet agrément confère aux Caisses le droit de se prévaloir

des textes légaux relatifs aux allocations familiales (notamment la loi de 1932 et le Règlement d'Administration publique de 1933), mais il ne peut modifier le caractère d'organismes privés qui leur appartient.

Or, une entreprise privée ne peut être contrôlée qu'en fonction des textes légaux en vigueur et non pas sur la seule décision de l'Administration.

Il existe à propos d'autres organismes une jurisprudence administrative intéressante : c'est en matière de Caisses d'épargne. Les Caisses d'épargne sont des établissements d'utilité publique qui ont trouvé leur origine dans l'initiative privée, mais qui n'ont acquis leur caractère juridique et leur capacité qu'en vertu d'une reconnaissance d'utilité publique donnée par décret, et à la condition de se conformer à certaines règles relatives, par exemple, à l'élaboration de leurs statuts et à certaines prescriptions.

Or, le Conseil d'État a toujours admis, que malgré le contrôle très étroit auquel sont soumis ces établissements, l'Administration ne saurait les soumettre à des prescriptions ou à des obligations non prévues par le texte formel de la loi ou d'un décret.

Il semble bien que ce qui est vrai pour les Caisses d'épargne, organismes d'utilité publique, doive être vrai, *a fortiori*, pour les Caisses d'Allocations Familiales, organismes simplement agréés, dont le statut est beaucoup moins strict que celui des Caisses d'épargne.

Il apparaît donc que si un litige naissait entre une Caisse de Compensation et l'Administration à propos des prétentions nouvelles exprimées par cette dernière en ses circulaires des 10 décembre 1935 et 30 janvier 1936, et si le Conseil d'État était appelé à en connaître la juridiction administrative donnerait raison à la Caisse et rejetterait les demandes de l'Administration comme constituant un abus de pouvoir.

Il est d'ailleurs intéressant de constater qu'antérieurement à l'envoi des circulaires mentionnées précédemment, le Ministre du Travail avait plus ou moins explicitement défini les droits de l'Administration en matière de contrôle de Caisses de Compensation. En effet, le Ministre, répondant à M. Fribourg, député, précise que « *les Caisses de Compensation d'Allocations Familiales étant des organismes privés*, aucun texte ne détermine le pourcentage qu'elles peuvent prélever à titre de frais de gestion sur le montant des cotisations perçues. Si des adhérents estiment que la Caisse est gérée d'une façon défectueuse ou par trop coûteuse, il leur appartient de saisir de leurs réclamations la Direction, et le cas échéant, l'Assemblée générale des adhérents de la Caisse ». Il ne s'agit donc jusqu'à présent que d'un contrôle exercé par les membres de la Caisse en dehors de toute intervention de l'Administration.

Le Ministre ajoute ensuite :

« Indépendamment du contrôle des adhérents, les Caisses doivent adresser, chaque année, au Ministre du Travail, leur bilan et un état statistique qui doit faire apparaître le montant de leurs frais de gestion. Si le Ministre estime que ces frais sont trop élevés, il demande des explications à la Caisse. Si ces explications sont jugées insuffisantes, il peut faire procéder par délégation à une inspection du fonctionnement de la Caisse qui, aux termes du décret du 14 mars 1933, est tenue de fournir à tout moment communication de ses registres et pièces comptables ¹. »

De cette réponse ministérielle, il ressort que les Caisses doivent indiquer le montant total des frais, mais qu'elles ne sont pas tenues de fournir, dans l'état actuel, les renseignements plus détaillés demandés par la circulaire du 30 janvier 1936. Ce n'est

1. Question écrite, n° 14,114. *Journal Officiel* du 30 novembre 1935.

que dans le cas où ces frais semblent trop élevés que l'Administration peut exiger des explications complémentaires et procéder enfin si les explications ne lui paraissent pas satisfaisantes, au contrôle de la comptabilité en application de la disposition déjà rappelée qui prévoit « la communication au Ministre ou à son délégué des registres et pièces comptables ».

**B. — *Rapports d'information réciproque
entre les Caisses de Compensation et l'Administration.***

Ces rapports ne sont prévus par aucun texte et résultent de la collaboration de fait qui s'établit entre les représentants des Caisses de Compensation et l'Administration.

— Tantôt le Ministre adresse aux Caisses de Compensation des circulaires destinées soit à préciser certains points demeurés obscurs dans les textes légaux, soit à faire connaître aux Caisses l'interprétation administrative de ces mêmes textes.

Ces circulaires visent à uniformiser, dans la mesure du possible, la conception qu'ont les Caisses du rôle qu'elles doivent remplir vis-à-vis de leurs adhérents comme de leurs attributaires. Les circulaires ministérielles traitent des sujets les plus divers. Les questions les plus fréquemment traitées portent notamment sur : — Les déclarations que les Caisses doivent faire au Ministre en application de l'article 9 du Règlement d'Administration publique. — Le mode de calcul des allocations journalières dues aux attributaires. — Le non-cumul des allocations familiales avec les majorations pour charges de famille attribuées par les Caisses de chômage ou avec les indemnités pour charges de famille versées aux fonctionnaires. — L'obligation pour les employeurs assujettis d'adhérer à une Caisse de Compensation agréée.

Enfin, certaines circulaires portent à la connaissance des

Caisses les résultats statistiques généraux enregistrés par le Ministre du Travail.

Les circulaires de l'Administration ont été souvent adressées à « Messieurs les Directeurs des Caisses de Compensation ». De nombreuses Caisses se sont élevées contre ce fait estimant plus normal étant donné que les Caisses d'Allocations Familiales ne sont pas des organismes publics incorporés dans les cadres de l'Administration, mais des groupements privés indépendants et simplement agréés par l'Administration, que les communications ministérielles soient adressées aux Présidents et non aux Directeurs des Caisses ».

— Tantôt l'Administration du Travail s'adresse aux Caisses pour leur demander certains renseignements particuliers sur leur gestion.

Ces renseignements ont souvent un simple but statistique. Ainsi, tous les trimestres, le Ministre prie les Caisses de lui transmettre un tableau comportant « le nombre des employeurs assujettis avec l'indication des effectifs qu'ils employaient :

- au début du trimestre précédent ;
- au début du trimestre en cours.

Ces renseignements feront connaître, pour les établissements assujettis à la loi, dans une première colonne, le nombre des employeurs et le nombre des salariés au début du trimestre précédent ; dans une deuxième colonne le nombre des employeurs et des salariés au début du trimestre en cours ; dans une troisième colonne, le nombre au début du trimestre en cours, des employeurs d'ores et déjà affiliés à la Caisse bien qu'appartenant à des professions non encore assujetties ¹ ».

Parfois aussi l'Administration est saisie de réclamations émanant soit des adhérents, soit des attributaires d'une Caisse

1. Circulaire du Ministre du Travail adressée trimestriellement aux Directeurs des Caisses de Compensation.

déterminée. Elle s'adresse alors à cette Caisse afin de lui demander les explications nécessaires pour répondre utilement à la réclamation.

— Enfin les Caisses peuvent être amenées à demander au Ministre du Travail son concours et son appui dans le règlement d'une question particulièrement grave.

Certaines Caisses ont sollicité du Ministre son intervention pour mettre fin à l'existence illégale de Caisses dissidentes, fonctionnant sans avoir été agréées, et dont le développement risquait de compromettre le fonctionnement des Caisses agréées de la région.

D'autre part, en cas de conflit de compétence professionnelle entre Caisses de Compensation agréées, certaines d'entre elles ont parfois eu recours à l'Administration, en vue de résoudre les difficultés nées à ce sujet.

3^o RAPPORTS DES CAISSES AVEC LES AGENTS CHARGÉS DU CONTROLE DE L'APPLICATION DE LA LOI

Rappelons que ces agents sont les Inspecteurs du Travail pour les professions industrielles et commerciales, les ingénieurs et contrôleurs des Mines, pour les mines, minières et carrières et les officiers de police judiciaire pour les professions libérales.

Dans les développements consacrés au contrôle ¹ nous avons indiqué les conditions dans lesquelles ces agents remplissaient leur rôle, s'efforçant d'agir par persuasion plutôt que par contrainte, pour inciter les employeurs à s'affilier aux Caisses de Compensation. Mais celles-ci collaborent avec eux dans cette tâche de propagande, sur la recommandation même du Ministre du Travail² :

« Il ne faut pas oublier qu'il n'y a que 160 Inspecteurs dépar-

1. Cf. chapitre II, p. 22.

2. Circulaire ministérielle du 23 janvier 1934.

« tementaux et que le nombre des établissements grands et
« petits, qu'ils ont à visiter dépasse un million.

« Il s'en suit qu'il ne leur est possible de visiter chaque année
« que 25 p. 100 de ces établissements. Il ne faut donc pas
« compter exclusivement sur les visites de l'inspection du Tra-
« vail, il faut y ajouter un effort de propagande auprès des
« intéressés et surtout auprès de leurs groupements.

« Le législateur l'avait prévu, puisqu'il a décidé que la loi ne
« serait mise en vigueur que progressivement et que des délais
« différents pourraient être prévus suivant les professions, les
« régions et l'importance des Établissements. Il avait pensé
« qu'elle devrait d'abord être mise en application dans les pro-
« fessions où la pratique des allocations familiales était la
« plus répandue et qu'elle serait étendue aux autres au fur et
« à mesure qu'elles y seraient préparées. Ceci suppose une action
« d'éducation et de propagande. Les Inspecteurs du Travail
« s'y emploient. Les Caisses agréées doivent s'y employer éga-
« lement. Elles ne feront que continuer la tradition qui a fait
« leur succès dans le passé. Aussi bien, si le législateur s'en
« est remis à elles pour l'application de la loi, c'est, entre autres
« raisons, parce qu'il comptait sur leur concours pour faire con-
« naître et faire accepter la loi par les nouveaux assujettis.

« En ce qui concerne les professions pour lesquelles la date de
« mise en vigueur a été fixée, les Caisses, comme les Inspecteurs,
« ont tout intérêt à se mettre en rapport avec les organisations
« qui groupent les employeurs de ces professions. Ils leur deman-
« deront d'avertir ceux-ci des obligations qui leur incombent,
« et donneront à ce sujet, toutes les indications nécessaires pour
« qu'ils y satisfassent.

« Cette propagande auprès des organisations syndicales
« s'impose également pour les professions pour lesquelles des
« décrets ne sont pas encore intervenus.

« Elle est nécessaire pour éviter de donner l'impression à ces professions qu'elles échapperont indéfiniment à l'application de la loi. Les pères de famille de ces professions, lorsqu'ils connaîtront les avantages qu'en retirent leurs camarades, en réclameront instamment le bénéfice tant auprès de leurs employeurs qu'auprès de l'Administration et il ne sera pas possible de ne pas leur donner satisfaction....

« Cette propagande auprès des groupements, notamment des professions non encore assujetties, en facilitant la mise en vigueur de la loi dans ces professions, en hâtera ainsi la généralisation.

« Elle permettra ainsi à la compensation qui est à la base de la loi de mieux jouer et aux Caisses de réduire leurs frais généraux et, par suite, les cotisations qu'elles demandent à leurs adhérents. C'est à la fois leur devoir et leur intérêt. Je ne doute pas qu'elles ne continuent dans ce domaine la collaboration dévouée qu'elles ont apportée jusqu'ici à l'Administration. »

Ce texte fait ressortir la nécessité de la collaboration entre les Caisses de Compensation et l'Inspection du Travail.

Quelques-unes signalent aux Inspecteurs divisionnaires les maisons qui se trouvent en contravention avec la loi du 11 mars 1932.

L'action des Caisses à l'égard de ces entreprises peut s'exercer notamment dans trois circonstances différentes :

a) La situation irrégulière de l'employeur est signalée à la Caisse de Compensation par les employés ou ouvriers privés du bénéfice des allocations familiales.

Les salariés n'osent pas toujours avertir directement l'Inspection du Travail, et ils demandent à la Caisse de s'en charger en lui recommandant la discrétion, s'imaginant, à tort, que celle-ci a qualité pour exiger d'un employeur son affiliation. Le

rôle des Caisses se borne alors à transmettre ces doléances aux agents chargés de contrôler l'application de la loi.

3) Le Service de prospection de la Caisse a visité l'entreprise qui, malgré les renseignements donnés, refuse de s'affilier.

Cependant certains Inspecteurs divisionnaires préfèrent, par souci d'indépendance, ne pas tenir compte des indications données dans ces conditions. L'attitude des Caisses qui agissent ainsi, soulève d'ailleurs une question délicate : ces associations sont, en effet, des groupements constitués entre employeurs ; restent-elles dans leur rôle en transmettant ces renseignements ? Celles qui agissent ainsi estiment sans doute que leurs adhérents se trouvent lésés par la non-affiliation de leurs concurrents qui, d'une part, augmentent le montant relatif des frais de gestion en n'y participant pas et qui, d'autre part, se réservent une situation privilégiée en évitant la charge du paiement des cotisations. Dans ces conditions, elles agissent loyalement en défendant les intérêts de leurs mandants, les employeurs affiliés.

γ) Mais les Caisses ne collaborent pas seulement avec l'Inspection du Travail pour la mise en vigueur de la loi, lorsqu'il s'agit de rallier les employeurs non encore affiliés, elles lui apportent également une aide efficace pour l'observation ultérieure des prescriptions légales.

C'est ainsi qu'elles communiquent à l'Inspection la liste de ceux de leurs adhérents qui ont été radiés pour non-paiement de leurs cotisations ou manquements aux statuts et qui, de ce fait, se trouvent en contravention avec la loi.

Bien que la mauvaise volonté de ces employeurs soit alors établie nous estimons que, là encore, les Caisses de Compensation doivent faire preuve d'une grande prudence, pour ne pas excéder leurs attributions.

En résumé, la collaboration des Caisses avec les agents administratifs chargés du contrôle se justifie pleinement sur le plan

de la propagande mais elle appelle des réserves en ce qui concerne la communication de certains renseignements.

QUATRIÈME SECTION. — *RAPPORTS ENTRE LES CAISSES DE COMPENSATION*

Bien que les Caisses de Compensation aient chacune une compétence territoriale et professionnelle nettement définies, elles sont appelées à avoir entre elles des rapports fréquents.

Ces rapports sont, dans la majorité des cas, empreints d'une grande cordialité et du meilleur esprit d'entente. Une collaboration étroite lie ces organismes qui travaillent pour le même but et dans le même esprit ; elle se manifeste tout d'abord par l'assistance mutuelle que se prêtent les Caisses d'une même région pour le règlement des problèmes qui leur sont communs.

Mais ces rapports irréguliers et limités sont insuffisants. Il est nécessaire que les Caisses se groupent entre elles pour échanger leurs idées et adopter une doctrine commune. Cette union est réalisée grâce au Comité Central des Allocations Familiales, fédération nationale, qui groupe la quasi unanimité des Caisses de Compensation de France.

1^o CAS DE COLLABORATION ENTRE CAISSES

A. — *Travail simultané des deux conjoints.*

Lorsque dans un ménage — régulier ou non — l'homme et la femme travaillent dans deux entreprises différentes, ils ne peuvent, nous l'avons vu, percevoir tous les deux des allocations pour les enfants ; la même famille ne doit pas recevoir les allocations à deux titres différents et c'est en principe le travail du père qui donne naissance à ce droit.

Mais, si la mère de famille travaille chez un employeur qui n'est pas affilié à la même Caisse que l'employeur du père, ce dernier organisme risque d'être lésé. En effet, la Caisse de la mère a encaissé des cotisations sans contre-partie directe puisqu'elle ne supporte pas la charge des allocations familiales payées à la famille, charge qui incombe tout entière à la Caisse du père.

La loi a tenté de remédier ainsi à cet inconvénient : en cas de travail simultané des deux conjoints, « les charges correspondantes seront réparties par moitié entre les organismes différents d'allocations familiales auxquels sont affiliés les employeurs des deux conjoints, à moins de conventions contraires entre les organismes intéressés ¹. »

La Caisse du père a donc le droit de récupérer sur la Caisse de la mère une partie de ses versements. Cette fraction correspond en principe à la moitié des allocations dues en vertu du barème légal. Si, en effet, une Caisse verse des allocations familiales d'après un barème supérieur à celui qui est en vigueur, elle ne peut faire supporter cette charge supplémentaire par une autre Caisse.

La nécessité d'une récupération s'impose à certaines Caisses, d'une manière absolue. Celles qui groupent des employeurs occupant une main-d'œuvre presque exclusivement masculine (Caisses du Bâtiment par exemple) récupèrent sur les Caisses qui réunissent les femmes de leurs attributaires des sommes parfois très importantes.

Cependant la répartition de la charge des allocations familiales s'avère en général difficile à opérer. Les familles, en effet, se désintéressent de la question. La Caisse du père ne se procure pas aisément des renseignements précis sur le travail de la mère

1. Code du travail, art. 74 b.

et sur ses employeurs successifs. Lorsqu'un père de famille déclare que sa femme ne travaille pas, comment contrôler cette affirmation ? Il faudrait chaque fois procéder à une enquête, méthode peu pratique et coûteuse, puis tenir à jour un fichier inter-caisses dont le prix de revient serait considérable, particulièrement dans les régions où la main-d'œuvre est instable.

Pour éviter de telles difficultés, certaines Caisses ont adopté un système forfaitaire. Les Caisses intéressées procèdent, en liaison, à une enquête approfondie sur les attributaires dont les conjoints dépendent d'une autre Caisse.

Cette enquête permet de déterminer la somme due à titre de ristourne par l'une ou l'autre Caisse. Elle demeure valable pour une période plus ou moins longue, jusqu'à ce qu'une nouvelle enquête soit effectuée.

Enfin il est nécessaire de signaler que ces règlements inter-caisses ne sont guère pratiqués que par les organismes qui groupent un personnel essentiellement masculin, notamment les Caisses du Bâtiment et des Travaux Publics. Les autres Caisses de Compensation ont, en général, renoncé à ces recouvrements réciproques. Elles ont en effet constaté que les sommes à percevoir équilibraient approximativement les remboursements à effectuer. De plus, l'établissement des bordereaux correspondants nécessitait un travail hors de proportion avec l'importance des sommes récupérées.

Fractionnement par moitié des Allocations Familiales.

En présence de ces difficultés, certaines Caisses à main-d'œuvre surtout masculine, ont proposé de ne verser à la famille que la moitié des allocations, la Caisse de la mère versant l'autre moitié, ceci pour éviter d'avoir à récupérer la partie de la charge qui ne leur incombait pas.

Mais une telle solution présente de graves inconvénients.

Les frais de paiement des allocations sont doublés et l'effort demandé aux adhérents est augmenté d'autant.

Les familles doivent remplir les formalités de constitution de dossiers auprès de chacune des Caisses.

De plus, si les conjoints ne travaillent pas régulièrement, de grandes difficultés pratiques surgissent. Il est nécessaire de constituer des fichiers inter-caisses afin que la Caisse du conjoint qui travaille seul puisse verser à la famille la totalité de l'allocation à laquelle elle a droit.

La tenue à jour de ces fichiers entraîne des retards considérables dans le versement des allocations familiales.

La question paraissait d'ailleurs pratiquement réglée car la méthode du fractionnement par moitié des allocations familiales avait été formellement condamnée par le Ministre du Travail : « La pratique suivie par certaines Caisses d'après laquelle l'allocation est réduite de moitié, lorsque le conjoint travaille lui-même dans une entreprise assujettie ou même lorsque celui-ci est en chômage, n'a pas manqué de donner lieu à des réclamations.

« Je crois devoir rappeler que cette manière de faire est absolument contraire à la loi qui n'a prévu en aucun cas le paiement d'allocations fractionnées et le partage de l'allocation entre les conjoints »¹. La circulaire rappelle ensuite la règle de l'article 74 b de la loi en vertu de laquelle l'allocation est obligatoirement due au père en cas de travail simultané des conjoints.

« Il est bien évident qu'il ne s'agit que de l'allocation entière... Les Caisses qui pratiquent le paiement par moitié s'exposent donc à des réclamations légitimes de la plupart des

1. Circulaire du Ministre du Travail à MM. les directeurs des Caisses de Compensation, 14 octobre 1935.

chefs de famille qui entendent toucher l'intégralité de l'allocation qui leur serait due. »

Mais, depuis, l'Administration tolère cependant le paiement par moitié, sous réserve du versement effectif de part et d'autre de la demi-allocation mensuelle.

B. — *Responsabilité des Caisses en cas d'accident du travail survenu aux attributaires — Engagement solidaire.*

« En cas d'accident du travail, les allocations familiales sont maintenues dans leur intégralité pendant la période d'incapacité temporaire. En cas d'incapacité permanente absolue, ou lorsque l'accident est suivi de mort, elles sont également dues tant que les enfants y ont droit en raison de leur âge ¹. »

Cette règle permet aux familles de recevoir une aide au moment où elle leur est particulièrement nécessaire du fait d'un accident qui entraîne l'interruption forcée du travail. Cependant, elle constitue pour les Caisses de Compensation une charge d'autant plus lourde qu'elle n'a pas de contre-partie.

En effet, le chef de famille étant soit décédé, soit dans l'incapacité de travailler, la Caisse de Compensation à laquelle il était inscrit ne perçoit plus aucune cotisation relative à son salaire et néanmoins, elle continue à verser à la famille des sommes parfois importantes. Pour les Caisses industrielles, ce risque peut devenir difficilement supportable en cas d'accident collectif de travail ou de catastrophe survenue dans un établissement adhérent (éboulement d'une mine, explosion d'une chaudière par exemple). Aussi plusieurs Caisses de Compensation se sont-elles groupées, en vue de mettre en commun, par une garantie mutuelle, le risque de charges élevées résultant du versement des allocations familiales à la famille des accidentés du travail.

1. Code du travail, art. 74 d).

C'est la mise en application du principe de *l'engagement solidaire*.

Une Caisse de garantie a été créée à cet effet par le Comité Central des Allocations Familiales.

A l'origine deux sections étaient prévues : l'une pour les seuls cas d'incapacité permanente, l'autre pour tous les cas d'incapacité temporaire ou permanent prévues par la loi (c'est-à-dire à la seule exception de l'incapacité permanente partielle).

En raison des difficultés rencontrées par cette seconde section du fait de son extension aux cas d'incapacité temporaire, dont certaines Caisses n'étaient pas avisées, le Comité Central proposa sa suppression pure et simple. La garantie solidaire, pour les Caisses qui en ont accepté le principe, est donc actuellement limitée aux cas d'incapacité permanente totale, ou de décès.

Cette garantie solidaire a pour but, non d'équilibrer d'une manière constante les charges des différentes Caisses à propos des accidents du travail, mais de faire face aux risques créés par les événements exceptionnels auxquels il a été fait allusion : accidents collectifs ou catastrophes. Conformément à cette conception, la formule d'engagement solidaire pour l'année 1936 est ainsi conçue : « Les Caisses de compensation adhérant à la présente convention s'engagent solidairement à mettre en commun le risque de continuation du paiement des allocations familiales en cas d'incapacité permanente totale ou de décès résultant d'accidents du travail survenus en 1936, *dans la mesure où la charge correspondante dépassera 0, 20 p. 100 du montant total des allocations annuellement versées par chacune d'entre elles* ¹. »

Ces charges supplémentaires donnent lieu chaque année à une

1. Formule d'engagement solidaire jointe à la Circulaire du Comité Central du 6 juin 1936.

répartition générale entre les Caisses adhérant à la convention, au prorata du montant des allocations qu'elles auront distribuées.

L'application de l'engagement solidaire est d'ailleurs limitée aux seules Caisses groupant des professions industrielles. La charge des accidents du travail est en effet peu importante pour les Caisses des professions commerciales ou libérales.

C. — *Contrôles respectifs des Caisses
sur les adhérents démissionnaires ou radiés.*

Lorsqu'un adhérent quitte une Caisse de Compensation par suite de démission ou de radiation, il cherche à adhérer à une autre Caisse agréée pour sa profession (si toutefois il en existe une dans le département). Mais il est possible qu'il n'ait pas régularisé sa situation vis-à-vis de son ancienne Caisse, qu'il soit encore débiteur envers elle de cotisations échues.

En vue d'éviter soit des fraudes, soit des procédures longues et coûteuses que nécessite la récupération des cotisations, les Caisses de Compensation d'une même région s'entendent en général pour n'accepter l'adhésion d'un adhérent démissionnaire ou radié que s'il est libéré de toute obligation vis-à-vis de son ancienne Caisse. Dans ce but, elles signalent à toutes les Caisses habilitées à les recevoir le nom et l'adresse de leurs adhérents démissionnaires ou radiés. Pour adhérer à la deuxième Caisse, ceux-ci devront présenter un certificat de la première attestant qu'ils sont en règle à son égard.

D. — *Surcompensation.*

Nous avons constaté précédemment que les taux de compensation sont variables d'une Caisse à l'autre. Il existe dans cer-

1. Circulaire du Comité Central, 7 novembre 1934.

taines régions des Caisses dont les charges sont très supérieures à la moyenne, et dont le taux de compensation atteint en conséquence un taux très élevé. Il s'agit en général de Caisses professionnelles groupant des attributaires à famille nombreuse. (Mais souvent aussi, pour les Caisses cotisant d'après les salaires, le montant élevé du taux de compensation résulte du fait qu'il s'applique à une moyenne de salaires assez basse. Les employeurs adhérents qui se plaignent du taux de compensation oublient parfois cette circonstance.)

Deux correctifs peuvent être envisagés :

1° L'absorption pure et simple de la Caisse à taux élevé par la Caisse interprofessionnelle du département; cette assimilation ayant d'ailleurs pour effet de majorer le taux de cotisation de cette dernière.

2° Le recours à la surcompensation, absolue ou limitée à un pourcentage déterminé. On entend par surcompensation la mise en commun par les Caisses d'Allocations Familiales de tout ou partie de leurs charges. Dans le principe, la surcompensation pourrait se réaliser entre Caisses de Compensation d'un même centre, d'une même région ou de l'ensemble du territoire.

Certaines institutions assument volontairement un effort supplémentaire pour venir en aide à leurs voisines.

Les Caisses professionnelles à charges faibles n'ont aucun intérêt matériel à intervenir ainsi en faveur des institutions plus lourdement grevées. Leur intervention ne se justifie alors que par un sentiment de solidarité.

Mais il n'en est pas de même pour les Caisses interprofessionnelles. En effet si la Caisse professionnelle à charges lourdes vient à disparaître, ses adhérents seront obligatoirement recueillis par les Caisses interprofessionnelles du département. Cette absorption, comme nous l'avons indiqué, peut être plus onéreuse que le recours à la surcompensation.

Cette considération explique et justifie l'application de la surcompensation dans certaines régions. « C'est ainsi qu'à Saint-Étienne, la section textile de la Caisse interprofessionnelle a, jusqu'à ces derniers temps, participé partiellement aux charges plus élevées de la section générale.

Dans le département de l'Aisne, quatre Caisses interprofessionnelles et une Caisse multiprofessionnelle, toutes agréées, ont adopté d'un commun accord une formule d'intercompensation limitée à 40 p. 100 en vue de venir en aide à deux d'entre elles particulièrement chargées d'enfants ¹. »

Toute liberté est donc laissée aux Caisses d'adopter telle ou telle solution qu'elles jugeraient désirable. Dans ces conditions, leur tendance actuelle est de chercher à réaliser un équilibre sans aller jusqu'à l'égalisation complète des charges.

Mais bien que cette question ne s'inscrive pas dans le cadre de notre étude il convient de signaler que l'Administration a imposé la surcompensation aux Caisses de Compensation agricoles. Celles-ci « sont tenues d'adhérer à une Caisse de surcompensation fonctionnant dans le cadre national, agréée par le Ministre du Travail ² ».

Conformément au décret du 15 novembre 1936 ³ : « Les Caisses d'Allocations Familiales constituées par des groupements agricoles... sont tenues de faire rentrer un pourcentage de leurs charges résultant du paiement des allocations familiales dans la compensation assurée par la ou les Caisses de surcompensation à cadre national à laquelle ou auxquelles elles sont adhérentes.

« Ce pourcentage est fixé par décision de l'Assemblée Générale

1. Extrait du rapport de M. Bonvoisin sur l'activité du Comité central au cours de l'année 1935. Strasbourg, 19 mai 1936.

2. Règlement d'Administration publique du 5 août 1936, art. 3. *J. O.* du 7 août 1936.

3. *J. O.* du 17 novembre 1936.

de chaque Caisse de surcompensation sans pouvoir être inférieur à 25 p. 100¹ ».

Mais le régime des allocations familiales en agriculture diffère sensiblement de celui qui est applicable aux professions industrielles, commerciales ou libérales, et nous n'avons mentionné ces dispositions qu'à titre indicatif.

2° LE COMITÉ CENTRAL DES ALLOCATIONS FAMILIALES

A. — *Historique.*

: Dès 1920, les Caisses de Compensation qui commençaient à se développer en nombre et en importance éprouvèrent le besoin de se réunir ou tout au moins d'échanger leurs idées sur les questions qui leur étaient communes.

Quelques Caisses avaient déjà établi entre elles des rapports de collaboration mutuelle. Mais ces relations peu étendues se révélaient insuffisantes et faisaient apparaître la nécessité d'un organisme centralisateur et permanent. Cet organisme fut d'abord constitué sous la forme d'un simple Comité d'études destiné surtout à la documentation et à la propagande. Les Caisses craignaient en effet de donner naissance à une institution qui aurait limité leur autonomie ou préparé une uniformisation dont elles ne voulaient ni ne veulent encore à aucun prix.

C'est dans cet esprit que fut créé le Comité Central des Allocations Familiales sous la forme d'une Association fondée sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901 et déclarée à la Préfecture de la Seine le 20 août 1921.

Cependant, le Comité Central, groupant des Caisses chaque année plus nombreuses et plus importantes, devint, progressivement, l'organe représentatif du mouvement des Allocations

1. Décret du 15 novembre 1936, art. 7. *J. O.* du 17 novembre.

Familiales en France. Il constitue à l'heure actuelle la Fédération Nationale des Caisses de Compensation. La loi du 11 mars 1932, en provoquant la création de Caisses éparses dans toutes les régions de France, a rendu plus nécessaire encore cet organe de liaison.

A l'Assemblée Générale du 19 mai 1936, le Comité Central groupait 240 Caisses sur un total de 259. Les 240 Caisses adhérentes représentaient 95 p. 100 de l'effectif total des Caisses de France.

B. — *Organisation du Comité Central.*

a) *Administration.* — Outre l'Assemblée générale et la Commission permanente dont la composition et les fonctions seront étudiées plus loin, le Comité Central des Allocations Familiales est administré par un secrétariat géré par un Directeur général assisté d'un Directeur adjoint.

Le rôle de ce secrétariat consiste à réunir la documentation nécessaire aux Caisses de Compensation, à répondre aux questions posées par celles-ci, à tenir les Caisses adhérentes au courant des problèmes les concernant, à préparer le travail des commissions, des assemblées et des congrès.

La liaison avec les Caisses adhérentes est assurée par le secrétariat au moyen de circulaires, de comptes rendus et aussi grâce au *Bulletin mensuel des Allocations Familiales et des Assurances Sociales*. Cet organe, composé comme son nom l'indique, de deux parties : Allocations Familiales et Assurances Sociales, permet aux Caisses de se tenir chaque mois au courant des nouveaux textes officiels (lois-décrets-arrêtés), des circulaires ministérielles, des réponses aux questions écrites et de la jurisprudence.

b) *Formations du Comité Central.* — Le Comité Central est ouvert à toutes les Caisses agréées par le Ministre du Travail

et à toutes les entreprises qui ont obtenu l'autorisation d'avoir un service particulier d'allocations familiales.

Il comprend, en outre, des membres d'honneurs choisis parmi les personnalités qui portent intérêt à l'Institution et notamment parmi les représentants des organisations syndicales patronales.

Les formations du Comité Central varient suivant les buts qu'il se propose :

Assemblée générale. — L'assemblée générale du Comité Central des Allocations Familiales comprend la totalité des représentants des groupements affiliés. Elle se réunit statutairement au moins une fois par an.

L'assemblée générale ratifie les admissions des Caisses, Fédérations, ou Unions de Caisses prononcées par la Commission Permanente.

Elle procède à l'élection ou au renouvellement des Caisses, Fédérations, ou Unions de Caisses appelées à former la Commission Permanente et ratifie, s'il y a lieu, la désignation faite par celle-ci de membres d'honneur ; elle entend le rapport général sur l'activité de la Commission et le rapport financier sur sa gestion ; elle approuve les comptes de l'exercice clos et arrête le budget de l'exercice en cours ; elle fixe, en conséquence, le montant du droit d'entrée et de la cotisation due pour l'année courante.

L'assemblée générale prend une décision sur les propositions qui lui sont soumises par la Commission Permanente et trace le programme d'action de cette dernière ¹.

Elle est, en outre, consultée sur toutes les questions importantes qui intéressent le fonctionnement du Comité. Elle donne des directives à l'ensemble des Caisses de Compensation et fixe

1. Statuts du Comité Central, art. 18.

le cadre dans lequel devra travailler la Commission Permanente.

Pour prendre part au vote les Caisses ou Groupements de Caisses doivent être adhérents au Comité et avoir versé la cotisation correspondant à l'année précédente.

Chaque adhérent dispose d'une voix. « En outre, il disposera d'un nombre de voix supplémentaire fixé d'après l'échelle ci-dessous, suivant le chiffre des allocations compensées par lui, au cours de l'année précédente :

- de 250.000 à 1.000.000 de francs : 1 voix ;
- de 1.000.000 à 10.000.000 de francs : 2 voix ;
- Au-dessus de 10.000.000 de francs : 3 voix.

Les décisions sont prises par l'assemblée générale à la majorité des voix dont dispose chaque Caisse représentée »¹.

Commission Permanente. — L'assemblée générale désigne les Caisses qui feront partie de cette Commission. A leur tour les Caisses élues délèguent leur Président ou un administrateur et un représentant qui, en général, est le Directeur, ou le secrétaire général de la Caisse.

Le nombre des groupements appelés à constituer la Commission permanente est de 12 au moins et de 24 au plus. A l'heure actuelle, il est de 23.

La Commission élit pour un an parmi ses membres un Bureau composé d'un Président et de plusieurs vice-présidents.

La Commission Permanente se réunit « sur convocation de son Président, toutes les fois que celui-ci le juge utile, et au moins une fois par trimestre, ou sur demande signée par la moitié plus un de ses membres »².

Pratiquement, la Commission se réunit chaque mois.

Elle a pour rôle principal d'assurer l'exécution des décisions

1. Statuts du Comité Central, art. 19.

2. Statuts du Comité Central, art. 14.

prises par l'assemblée générale dont elle est le représentant permanent.

Mais, en fait, son action est beaucoup plus étendue. Elle procède en effet, à l'étude de toutes les questions d'intérêt général concernant les allocations familiales. C'est elle qui assure l'unité et la continuité de doctrine des Caisses de Compensation. Ses avis sont pris en considération par un grand nombre de Caisses.

Parfois, la Commission Permanente, lorsqu'elle se trouve en présence d'un problème particulièrement grave, convoque toutes les Caisses en *Assemblée plénière*. En fait, depuis 1924, une réunion plénière se réunit chaque année au mois de décembre.

Les Commissions spécialisées. — En présence des innombrables questions qui lui étaient soumises, la Commission Permanente fut amenée à se subdiviser en sous-commissions, puis à confier des missions particulières à plusieurs Commissions spécialisées, en particulier pour l'examen des questions d'ordre juridique, administratif ou social qui concernent les Caisses de Compensation.

Réunions inter-caisses. — En dehors des formations ordinaires du Comité Central — Assemblées générales et Commissions — il existe des formations occasionnelles qui groupent certaines Caisses sous l'égide du Comité.

Les réunions inter-caisses ont pour objet de permettre aux institutions d'une même région d'échanger leurs vues sur des problèmes qui leur sont particuliers.

Pour la mise en vigueur de la loi, elles ont notamment facilité les délimitations de compétence professionnelle.

Elles ont permis une répartition amiable entre les diverses Caisses intéressées des professions non encore visées par un décret d'application.

Grâce à ce procédé des conflits d'attribution ont été évités :

deux Caisses d'une même région ne risquent pas de solliciter l'agrément pour une même profession.

Aussi le Ministre du Travail a-t-il, le plus souvent, tenu compte des résolutions adoptées au cours de ces réunions en agréant pour telle catégorie professionnelle déterminée la Caisse qui avait été désignée à cet effet.

D'autre part, les réunions inter-caisses permettent des rapprochements très favorables à la coordination des services sociaux et à l'unification des méthodes administratives dans les Caisses de Compensation d'une même circonscription.

Congrès. — Chaque année, le Comité Central organise dans une ville de France un Congrès auquel sont conviés, non seulement les Caisses de Compensation et les entreprises ayant un service particulier, mais aussi les représentants de l'Administration et en général les personnalités qui portent intérêt à l'institution.

C'est ainsi que le Congrès de 1936 a réuni :

- deux unions de Caisses de Compensation ;
- 144 Caisses de Compensation agréées ;
- deux services particuliers d'Allocations Familiales, notamment le Comité de Direction des grands Réseaux de chemins de fer.
- de nombreux groupements nationaux et régionaux à caractère industriel, commercial, agricole ou social.
- de nombreuses chambres de commerce ou d'agriculture ;
- des représentants de l'Administration ;
- des représentants des pays étrangers et notamment le Directeur Général du Ministère des Corporations d'Italie, et le Directeur général du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale de Belgique.

La Commission Permanente prépare ces Congrès, fixe l'ordre

du jour et désigne les rapporteurs. Le Congrès comporte deux parties :

En premier lieu, des séances d'étude pour les questions juridiques, administratives et sociales.

Chaque séance se voit réserver une demi-journée en général au cours de laquelle sont examinés les principaux problèmes qui donnent lieu à des échanges de vues.

Ces séances d'études sont complétées par des visites documentaires qui permettent aux congressistes d'étudier les réalisations sociales de la région.

A l'issue de ces séances s'ouvre le Congrès proprement dit qui comporte traditionnellement :

a) Une monographie de l'organisation des Allocations Familiales dans le département où se tient le Congrès.

b) Un rapport sur la situation démographique des Caisses de Compensation ;

c) Un rapport résumant les expériences de l'année en matière d'Allocations Familiales, les critiques et griefs des Caisses, leurs espoirs et leurs projets ;

d) Divers rapports exposant les conclusions des travaux de Commissions.

e) Enfin un rapport moral présenté par le Directeur Général du Comité Central et résumant l'activité d'ensemble des Caisses de Compensation et l'évolution de l'institution depuis le précédent Congrès.

A l'issue du Congrès, l'Assemblée rédige les « vœux » qui, à l'heure actuelle s'adressent surtout à l'Administration et tendent à obtenir une application plus exacte et plus générale de la loi du 11 mars 1932.

C. — *Rôle du Comité Central.*

Après avoir étudié les fonctions particulières de chacun de

ses rouages, il nous faut maintenant dégager le rôle général du Comité Central.

A son origine ce rôle résidait exclusivement dans la réunion d'une documentation complète en matière d'Allocations Familiales et dans l'élaboration d'études relatives aux divers problèmes soulevés par l'évolution de l'institution.

Certes, ce rôle lui appartient encore et il continue d'être rempli, notamment par l'édition du *Bulletin mensuel des Allocations Familiales* auquel nous avons fait allusion précédemment.

Un exemple récent de cette action peut être trouvé dans la création entre certaines Caisses d'un engagement solidaire pour faire face aux risques particuliers qui naissent des accidents du travail. Mais des missions autrement importantes sont maintenant dévolues au Comité Central des Allocations Familiales. C'est qu'en effet, il constitue la Fédération des Caisses de Compensation. Comme tel il est chargé d'assurer l'union entre toutes les Caisses de France.

Il doit apaiser, ou mieux encore, prévenir les conflits qui peuvent naître entre les Caisses. C'est dans ce but que se sont organisées dans de nombreuses régions de France ces réunions inter-caisses où le Comité Central joue en quelque sorte le rôle d'arbitre librement choisi par les parties.

Il est nécessaire, en effet, que les Caisses de Compensation, auxquelles le législateur a reconnu une situation très spéciale en leur laissant l'autonomie, donnent l'exemple d'une cohésion et d'une entente parfaites.

Le Comité Central est l'agent de liaison qui, connaissant les besoins particuliers de chaque Caisse et les opinions personnelles de leurs dirigeants, doit concilier ces facteurs particuliers avec les principes généraux de l'institution, afin de maintenir dans son unité la doctrine des Allocations Familiales.

Enfin, depuis l'obligation légale, les Caisses de Compensation

ont des rapports de plus en plus fréquents et étroits avec les Pouvoirs Publics. Le Comité Central est leur représentant auprès de l'Administration.

Le Ministère du Travail ne manque pas du reste de le consulter fréquemment sur les problèmes qui peuvent se poser en matière d'Allocations Familiales.

Cette représentation permet aux Caisses de Compensation de faire connaître à l'Administration, avec la force que donne l'union, toutes les revendications et toutes les suggestions qu'elles peuvent avoir à présenter.

CHAPITRE VII

L'ŒUVRE SOCIALE DES CAISSES DE COMPENSATION

Nous n'envisageons pas ici les heureuses répercussions sociales dues au versement des allocations familiales, mais l'ensemble des services annexes créés par les Caisses pour répondre à des besoins déterminés.

La circulaire ministérielle du 25 juin 1932 situe ainsi la question : « L'allocation familiale consiste en une somme d'argent versée pour chaque enfant à la charge de l'ouvrier ou employé occupé par l'employeur.

« Les Caisses de Compensation existantes ne se bornent pas en général à cette prestation. Beaucoup allouent en outre des primes de natalité ou d'allaitement, ont organisé des consultations prénatales, des consultations de nourrissons, des gouttes de lait, des maisons de cure et de repos pour enfants débiles ou malades, des preventoria, des colonies de vacances, et elles ont souvent à leur service des infirmières-visiteuses qui vont, sur place, conseiller ou aider les familles des attributaires.

« Le législateur n'a pas cru pouvoir rendre obligatoires ces services annexes qui ne sont pas aussi généralisés que l'allocation proprement dite ; les Caisses conservent toute liberté à cet égard ; ces services continuent à fonctionner en toute indépendance.

« Mais le législateur a marqué par l'organe des rapporteurs à la Chambre et au Sénat, son désir très net de voir ces services se

maintenir et se développer. Ils ont eu, en effet, une influence remarquable sur la santé des mères, des nourrissons et des jeunes enfants. La natalité, dans les établissements adhérant aux Caisses, est supérieure à celle de l'ensemble de la population pour les mêmes catégories d'âge, tandis que la morti-natalité et la mortalité infantile y sont sensiblement inférieures. Ces services annexes s'inspirent d'ailleurs du même esprit qui a dicté la loi. Ils la complètent de la façon la plus heureuse. Les Caisses de Compensation sont beaucoup plus en mesure que ne pourrait l'être un employeur isolé de les assurer, et c'est un argument de plus qui justifie l'affiliation obligatoire de l'employeur à une Caisse de Compensation. »

Ce texte résume exactement la question ; nous l'adopterons donc comme cadre de notre étude, mais en modifiant, pour la logique de l'exposé, l'ordre de son énumération.

Nous examinerons ainsi successivement :

Les raisons qui justifient l'intervention des Caisses de Compensation dans ce domaine ; et les différentes variétés de services réalisés.

1^o JUSTIFICATION DES SERVICES SOCIAUX

La loi du 11 mars 1932 ne contient aucune disposition relative aux œuvres sociales et le Règlement d'Administration publique du 14 mars 1933 n'y fait allusion qu'incidemment : l'article 3, après avoir énuméré les indications que les Caisses doivent insérer dans leurs statuts ou règlements intérieurs pour recevoir l'agrément, ajoute *in fine* : « Si les Caisses ou autres institutions assurent des services sociaux (distribution de primes de naissance ou d'allaitement, consultations et visites pré-natales ou post-natales, consultations pour jeunes enfants et nourrissons, services d'infirmières-visiteuses, dispen-

saires, colonies de vacances, etc...) elles peuvent, dans leurs statuts ou règlements intérieurs, fournir les renseignements qu'elles jugent utiles sur les conditions dans lesquelles fonctionnent ces divers services, qu'ils soient assurés par les institutions elles-mêmes ou par un autre organisme avec lequel celles-ci auraient passé un accord. »

Donc, silence de la Loi et discrétion du Règlement. Non seulement ces textes ne prescrivent aucune obligation en la matière, mais ils évitent même toute recommandation : « Les Caisses peuvent fournir les renseignements qu'elles jugent utiles. »

Mais les Commissions consultatives et l'Administration ne s'en tiennent pas à la lettre, elles interprètent l'esprit tel qu'il se dégage des travaux préparatoires.

Une circulaire du 24 juillet 1933, adressée aux Préfets, s'exprime ainsi à ce sujet : « Ainsi que le signalait la circulaire qui vous a été adressée le 25 juin 1932 par mon prédécesseur, si le législateur n'a pas cru *pouvoir* rendre obligatoires ces services annexes (ces services sociaux), les rapporteurs n'en ont pas moins marqué l'intérêt que présentent leur maintien et leur extension en raison de leur influence remarquable sur la santé de la mère et des enfants et de leur action bienfaisante quant à la natalité dans les familles de travailleurs occupés par les établissements adhérents aux Caisses de Compensation dont il s'agit.

« Aussi la Commission Supérieure des Allocations Familiales a-t-elle cru devoir manifester nettement sa *volonté de tenir un grand compte* dans l'avis qu'elle est appelée à émettre sur les demandes d'agrément présentées en application de la loi du 11 mars 1932 par les Caisses de Compensation et les service particuliers d'Allocations Familiales, de l'*existence* et de l'*importance* des divers services sociaux organisés par ces institutions.

« Je vous prie donc d'intervenir auprès de toutes les Caisses ou autres institutions qui sollicitent leur agrément de mon

Administration pour qu'elles fassent connaître si elles ont créé ou si elles assurent de tels services.

« Dans l'affirmative, il serait très désirable, *dans leur intérêt*, qu'elles fournissent tous renseignements utiles quant à la nature de ces services, leur importance respective, le montant des sommes qu'elles y ont consacrées au cours du dernier exercice, les ressources particulières qu'elles y affectent, etc...

« Dans la négative, elles auraient à faire connaître qu'elles sont *leurs intentions à cet égard pour l'avenir*.

« Les Commissions locales des Allocations Familiales ne devaient pas manquer de leur indiquer de *faire état des renseignements ainsi recueillis dans l'avis qu'elles sont tenues d'émettre sur les demandes d'agrément dont vous les saisissez*. »

En pratique, le Ministre n'agréa que les Caisses qui ont organisé ou s'engagent à organiser des services sociaux.

Parfois même il les incite à assurer dans ce domaine aux bénéficiaires des avantages au moins équivalents à ceux dont jouissent les bénéficiaires des Caisses existant dans la même région.

Ultérieurement, dans le questionnaire annuel, il leur demande des renseignements sur le fonctionnement des services sociaux.

En résumé, si le Parlement n'a pas voulu imposer d'obligation dans ce domaine, l'Administration y « encourage » les réalisations, ne serait-ce que pour sauvegarder en la développant l'œuvre accomplie avant le vote de la loi.

Sous le régime de la liberté, les Caisses de Compensation avaient en effet étendu leur action dans cette voie : « ayant conscience d'avoir aidé par le jeu des primes les familles à se constituer, elles ont été amenées à compléter leur rôle, jusqu'alors surtout économique, en cherchant à maintenir en vie et en santé les enfants dont elles avaient favorisé la naissance ¹ ».

1. Bonvoisin et Maignan. *Op. cit.*, p. 78.

Rapporteur du projet de loi devant le Sénat, M. François Saint-Maur constatait ainsi l'œuvre accomplie : « Ce serait d'ailleurs se faire une idée très incomplète de l'action des Caisses de Compensation que de croire qu'elle se limite à la prestation, si substantielle soit-elle, des allocations mensuelles et des diverses primes.

« La plupart des Caisses se sont rapidement orientées vers une action sociale moins matérielle et plus efficace. Pas à pas, au fur et à mesure des besoins, sous l'impulsion de telle ou telle initiative, se sont créés des œuvres diverses destinées à faciliter la vie familiale du personnel ouvrier. »

2° LES DIFFÉRENTES VARIÉTÉS DE SERVICES SOCIAUX

Ainsi que l'indique la circulaire ministérielle précitée, ces œuvres sont assurées soit par les institutions elles-mêmes, soit par d'autres organismes avec lesquels elles ont conclu un accord à cet effet : Croix Rouge, dispensaires privés, hôpitaux, preventoria, maisons de cure et de repos, colonies de vacances, etc...

Les deux formules présentent des avantages : en organisant elles-mêmes ses services sociaux, la Caisse de Compensation exerce plus directement son influence, coordonne mieux les efforts accomplis dans différentes directions. En s'adressant aux œuvres déjà existantes, elle augmente leurs possibilités d'action et évite certains cumuls. Financièrement elle engage des dépenses moins importantes ; à ce point de vue, cette solution se recommande aux Caisses créées récemment qui, avec des ressources limitées, peuvent obtenir rapidement, par des subventions judicieuses, des moyens d'action étendus.

Toujours est-il que, selon l'expression du Ministre, les Caisses « conservent ici toute indépendance ».

Mais il est possible que dans un avenir plus ou moins proche

cette indépendance, reconnue officiellement il y a quatre ans, soit en partie restreinte et que les services d'infirmières-visiteuses notamment soient placés sous le contrôle des Comités de coordination prévus par trois circulaires du Ministre de la Santé Publique ¹.

Actuellement, quelle que soit l'organisation adoptée pour obtenir le meilleur rendement, comment les Caisses maintiennent-elles en santé les enfants dont elles ont favorisé la naissance ? Comment facilitent-elles la vie familiale du personnel ouvrier ?

Sans avoir la prétention d'étudier toutes les œuvres réalisées grâce à l'esprit social des Caisses de Compensation, nous signalerons les plus importantes d'entre elles. Presque toutes les Caisses de Compensation accordent des primes de natalité et d'allaitement ; la plupart envoie dans les familles attributaires des infirmières-visiteuses ou assistantes sociales. Certaines assurent en outre des soins gratuits à leurs attributaires ou mettent à la disposition de leurs enfants des Colonies de vacances et des centres d'orientation professionnelle ou d'enseignement ménager.

A. — *Primes*

Dans le but de favoriser le développement des familles en les aidant lorsqu'une naissance nouvelle vient accroître leurs charges, la plupart des Caisses de Compensation accordent à leurs attributaires des primes dites de natalité et d'allaitement.

a) *Primes de natalité*. — La naissance d'un enfant entraîne pour les familles des dépenses particulières (achat ou confection d'une layette, achat d'un berceau, d'une voiture, soins spéciaux nécessités par l'état de la mère, frais médicaux et pharmaceu-

1. Circulaire du 26 août 1936. *J. O.* du 28 août 1936.

Circulaire du 26 septembre 1936. *J. O.* du 3 octobre 1936.

Circulaire du 24 novembre 1936. *J. O.* du 25 novembre 1936.

tiques). Aussi les Caisses de Compensation ont-elles voulu leur apporter une aide en cette occasion, soit en nature, soit en espèces, soit sous ces deux formes à la fois.

La prime de natalité en nature comprend généralement une layette ou tout au moins les premiers éléments d'une layette ; elle est accordée sous la seule condition d'une déclaration de grossesse faite à la Caisse dans les mois qui précèdent l'accouchement : cette déclaration permet au Service Social de suivre la mère de famille au cours de sa grossesse, de lui donner les conseils nécessités par son état, de l'orienter vers les consultations et les soins indispensables, bref de veiller à ce que l'enfant vienne au monde dans les meilleures conditions possibles.

Quelques Caisses ne délivrent la layette que si la mère de famille s'est présentée à des consultations pré-natales.

La layette est remise à la famille soit avant, soit après la naissance.

Pour certaines familles particulièrement indigentes, le don de la layette avant la naissance constitue une aide précieuse, car souvent l'enfant vient au monde sans que rien ne soit prêt pour le vêtir.

Cette méthode a l'inconvénient de faciliter les fraudes et d'entraîner le don d'une layette même dans le cas où l'enfant est mort-né.

La layette peut être délivrée au siège de la Caisse sur présentation d'un certificat de grossesse si elle est attribuée avant la naissance, d'un bulletin de naissance ou du livret de famille si la remise a lieu après la naissance.

Les Caisses préfèrent parfois remettre la layette à la famille par l'intermédiaire de l'assistante sociale qui a l'habitude de la visiter.

— Primes en espèces.

Le montant de ces primes varie d'une Caisse à l'autre, entre

100 francs et 300 francs. La plupart des Caisses de la Région Parisienne accordent.

— 250 francs pour le premier enfant,

— 150 francs pour chacun des suivants.

Ce taux dégressif s'explique par le fait que la venue du premier enfant entraîne pour la famille une dépense plus élevée. En effet, une partie des vêtements et de la layette, le berceau et la voiture achetés par la famille pour le premier-né peuvent servir pour les autres enfants.

Ces primes ne sont pas, en général, versées à tous les attributaires sans distinction. Un grand nombre de Caisses ne versent la prime de natalité qu'aux employés non assurés sociaux ou tout au moins qu'à ceux ne bénéficiant pas des « prestations maternité » des Assurances Sociales.

Le versement de la prime s'effectue généralement en deux temps :

— le 1^{er} versement, un mois environ avant la date présumée de la naissance lorsque les pièces justificatives sont parvenues à la Caisse ;

— le 2^e versement, un mois après la naissance sur présentation à la Caisse d'un certificat de vie de l'enfant.

Ce fractionnement de la prime se justifie par les considérations suivantes : la famille ne peut attendre que l'enfant soit né pour engager certaines dépenses nécessitées par sa venue. Il est donc intéressant de lui attribuer une certaine somme avant la naissance. D'autre part si l'enfant est mort-né, les dépenses vont se trouver réduites. Il n'y aura donc pas lieu de procéder au versement de la seconde partie de la prime.

b) *Primes d'allaitement.* — Le but des primes d'allaitement est d'encourager la mère de famille à nourrir son enfant au sein.

Les médecins s'accordent en effet pour constater la supériorité

rité de l'allaitement naturel sur l'allaitement artificiel, tout au moins lorsque la mère est en bonne santé. « D'après le Dr Variot, alors que la mortalité pendant la première année est de 25 p. 100 pour les enfants nourris au biberon, elle n'est, toutes choses égales d'ailleurs, que de 4,5 p. 100 pour les enfants nourris au sein ¹. »

Le taux des primes d'allaitement varie d'une Caisse à l'autre ; cependant leur montant global est souvent fixé à 300 francs, cette somme étant répartie mensuellement d'après un barème tantôt uniforme, tantôt dégressif.

Le versement est échelonné sur une période de quatre à dix mois. Certaines Caisses préfèrent « bloquer » sur les premiers mois consécutifs à la naissance la partie la plus importante de la prime, en diminuant la mensualité afférente aux derniers mois ou même en réduisant la durée du versement.

D'autres Caisses préfèrent adopter un régime de mensualités uniformes : 50 francs par mois, par exemple.

Les primes d'allaitement des Caisses de Compensation ne se cumulent généralement pas avec les prestations des Assurances Sociales.

Le principe habituellement admis est que les Assurances Sociales doivent jouer en premier lieu, la Caisse de Compensation n'intervenant que pour parfaire les prestations des Assurances Sociales ou pour les remplacer quand elles ne peuvent être obtenues.

Un dossier doit être constitué par la famille attributaire, comme pour les primes de natalité, et la mère est tenue de fournir périodiquement une justification médicale attestant qu'elle nourrit son enfant au sein.

1. Bonvoisin et Maignan, *op. cit.*, p. 27 et note.

B. — *Les infirmières-visiteuses.*

Les Caisses de Compensation ont pensé que les prestations accordées par elles auraient une portée plus grande si elles étaient complétées par un appui moral.

D'autre part, une coordination se révélait nécessaire entre les familles et les innombrables œuvres privées ou administrations chargées de l'application des lois d'assistance.

En matière d'hygiène et de soins, comme en matière d'assistance, l'ignorance des familles est considérable. Il leur faut un guide sûr auquel elles puissent se confier et demander conseil. Ce guide, c'est l'infirmière-visiteuse que leur envoie notamment la Caisse de Compensation à laquelle elles sont rattachées.

Les Caisses, sous peine de devenir de simples rouages administratifs, doivent en effet entretenir avec leurs attributaires des relations confiantes sur le plan social. Pour aider utilement les familles, il faut les connaître. La Caisse les connaît grâce aux infirmières-visiteuses.

Le rôle complexe de l'infirmière-visiteuse comporte notamment deux domaines distincts : l'action en matière d'hygiène et l'action sociale.

a) *Action en matière d'hygiène.* — Donner aux mères de famille les conseils d'hygiène pratique, favoriser les contacts entre les familles et le corps médical, telles sont les bases du rôle de l'infirmière-visiteuse en matière de prophylaxie.

L'expérience a prouvé que la famille ouvrière répugnait à appeler un médecin. Aussi le premier soin de la visiteuse est-il de faire comprendre à la famille la nécessité de son intervention dans certains cas.

Hygiène prénatale. — Que d'accidents souvent mortels, que d'infirmités et de douleurs tant pour la mère que pour l'en-

fant, sont évités ici grâce à l'intelligente activité des visiteuses. Leur rôle comprend :

— d'une part la préparation et le contrôle des consultations médicales, puis la surveillance de l'exécution ponctuelle des ordonnances ;

— d'autre part, les conseils d'hygiène courante se rapportant à une grossesse normale.

Pour remplir ici son rôle de conseillère, la visiteuse doit être prévenue en temps utile de l'état de la future mère. Aussi un assez grand nombre de Caisses subordonnent-elles le versement de leurs primes de naissance à une déclaration de grossesse faite entre le 4^e et le 6^e mois. D'autres Caisses (à Lyon notamment) exigent en outre, la présence à des consultations médicales.

Hygiène de l'enfance. — Après la naissance de l'enfant, la visiteuse poursuit son action bienfaisante en protégeant cette fragile existence.

Elle fait avant tout valoir à la mère la supériorité de l'allaitement au sein sur l'allaitement artificiel.

Si l'allaitement artificiel ou mixte s'est révélé obligatoire, la visiteuse indique à la mère les précautions élémentaires qu'il implique.

A mesure que l'enfant grandit l'infirmière poursuit son rôle de surveillance qu'elle étend à toute la famille.

Elle s'applique à dépister la maladie. Dès les premiers symptômes elle prévient la mère et la persuade de présenter le malade à une consultation médicale appropriée. Mais la consultation resterait inopérante si les prescriptions du docteur n'étaient pas appliquées. La visiteuse assurera leur exécution et leur adaptation aux circonstances du moment et du milieu.

Il ne suffit pas de soigner le malade, il faut préserver les membres de la famille de la contagion. L'infirmière veille à l'application des règles d'hygiène et de désinfection.

Deux fléaux sociaux sont particulièrement redoutables : la tuberculose et la syphilis. L'Infirmière s'attachera à en dépister le plus rapidement possible les indices afin d'isoler la personne atteinte et de lui faire suivre le traitement approprié.

Elle surveille avec un soin tout spécial les enfants prétuberculeux et s'emploie à les envoyer en preventorium.

En résumé, en matière d'hygiène, les infirmières-visiteuses surveillent et assistent les futures mamans, leur indiquent les soins et les précautions que nécessite la grossesse. Lorsque l'enfant est né, elles aident la mère à soigner et à élever son nourrisson.

En matière médicale, elles orientent les familles vers les consultations appropriées à leur état de santé ; elles obtiennent des conditions spéciales dans les hôpitaux et les maisons de santé. Elles facilitent l'envoi, soit en preventorium, soit en sanatorium, des enfants ou des parents dont la santé nécessite un séjour dans ces établissements.

b) *Action sociale.* — Autrefois, dans la plupart des entreprises, le patron connaissait ses employés. Il était à même de les conseiller, de remédier parfois à leurs infortunes. Sa femme souvent l'aidait dans cette tâche. Les conditions de la vie économique moderne ont rendu ce rôle difficile, voire impossible.

Par contre, l'après-guerre a vu naître ou se développer un nombre considérable d'œuvres d'assistance privées ou publiques qui se sont chargées d'aider et de soulager la famille ouvrière. D'autre part, la législation sociale a connu un essor considérable. Mais du manque d'accord entre les œuvres privées et les administrations chargées de son application est résultée une confusion dont pâtissent les intéressés.

Les familles qui ont besoin d'être aidées moralement ou matériellement ignorent en effet bien souvent les avantages que leur

offre la législation sociale française ; elles ignorent également les œuvres qui sont prêtes à leur venir en aide. Si même elles connaissent leurs droits et leurs possibilités, elles redoutent souvent la perspective d'affronter les administrations privées ou publiques et dans la crainte de voir leurs demandes rejetées, elles évitent de les formuler.

L'infirmière-visiteuse connaît non seulement les dispositions des lois sociales mais encore les administrations chargées de les appliquer, elle connaît également les possibilités des diverses œuvres privées. Elle peut donc diriger la famille vers la « bonne porte », lui évitant ainsi des démarches inutiles ; elle peut surtout apporter aux familles un précieux appui en leur indiquant les démarches à faire pour obtenir certains avantages : habitations à bon marché, exonérations d'impôts, allocations compensatrices des droits sur la consommation du gaz, de l'eau et de l'électricité, indemnités en cas d'accident du travail, dotations diverses, assurances sociales, apprentissage, allocations et primes de toutes sortes, etc...

Elles sont d'une aide précieuse en cas de détresse ou de difficulté ; ce sont des confidentes discrètes, des conseillères avisées auxquelles les familles ne recourent jamais en vain.

Recrutement des infirmières-visiteuses. — Les Caisses de Compensation sont libres d'assurer comme elles l'entendent le recrutement de leurs infirmières-visiteuses.

Toutefois, ce que nous avons esquissé du rôle si complexe de la visiteuse explique qu'on ne puisse faire appel ici qu'à des « techniciennes ». Il ne s'agit pas de remplir une besogne « d'amatteur » et il y a loin de la dame de charité à l'assistante sociale. Le métier de visiteuses exige de véritables professionnelles formées par une éducation spéciale et possédant des connaissances très étendues en matière d'hygiène, d'éducation, de psychologie, de droit, de sociologie, etc...

C'est pour quoi les Caisses ne choisissent en général, pour remplir cette tâche, que des personnes sortant d'Écoles professionnelles spécialisées et dont la compétence est sanctionnée par l'obtention du diplôme d'État d'assistante sociale.

La liberté de choix à laquelle nous faisons allusion plus haut est d'ailleurs fortement compromise, sinon complètement aliénée, par une circulaire adressée récemment par le Ministre de la Santé Publique à Messieurs les Préfets. « J'estime, déclare le Ministre, qu'il est maintenant logique de ne plus recourir, tant en ce qui concerne les infirmières hospitalières qu'en ce qui concerne les infirmières-visiteuses qu'à celles d'entre elles qui sont titulaires du brevet de capacité professionnelle permettant de porter le titre d'infirmières diplômées de l'État français.

« Vous voudrez bien en conséquence faire connaître à tous les services intéressés, collectivités publiques ou *institutions privées de toute nature*, ... commissions administrative des hospices, services de lutte antituberculeuse, antivénérienne, ou de protection maternelle et infantile, que lorsqu'ils tirent tout ou partie de leurs ressources, soit des fonds publics, soit des fonds privés, réunis avec le concours ou même simplement avec l'autorisation de l'État, ils devront désormais, lors de vacances dans leur personnel, ne recruter que les infirmières diplômées de l'État français, chaque fois qu'il s'agira d'emplois rétribués ¹. »

Cette circulaire recommande d'utiliser pour les services de maternité et d'enfance des « assistances sociales familiales ou polyvalentes » plutôt que des infirmières spécialisées. Cette nécessité d'une polyvalence pour les visiteuses se justifie par l'étendue des connaissances que requiert leur fonction.

— D'après M. Colcomb, Administrateur délégué de la Caisse Interprofessionnelle d'Allocations Familiales d'Orléans, les

1. Circulaire du 26 octobre 1936 (*J. O.* du 10 novembre).

services sociaux des Caisses de Compensation « comptent actuellement plus de 400 infirmières-visiteuses qui, en 1935 ont fait plus de 800.000 visites ¹ ».

Ces chiffres qui sont certainement supérieurs pour l'année 1936, permettent de juger de l'ampleur de l'œuvre accomplie et de l'activité déployée par les collaboratrices sociales des Caisses de Compensation.

C. — *Consultations et soins.*

L'œuvre des infirmières visiteuses en matière de prophylaxie a été complétée dans bien des cas par les Caisses de Compensation sous forme de consultations mises, souvent gratuitement, à la disposition des attributaires et de leur famille.

Ces consultations et ces soins concernaient uniquement à l'origine la protection maternelle et infantile, c'est-à-dire la protection des femmes enceintes et des nourrissons.

Progressivement, certaines Caisses de Compensation ont étendu leur action en ouvrant à la famille des centres de consultation et de soins de toute nature.

Enfin, ces Caisses ont mis à la disposition de leurs attributaires des interventions chirurgicales pratiquées soit dans leurs propres dispensaires ou hôpitaux, soit dans les cliniques des œuvres avec lesquelles elles avaient passé un accord.

Les Caisses qui exercent leur activité dans de vastes circonscriptions territoriales ou dans des régions dépourvues de centres importants ne pouvaient créer de dispensaires en raison de la dispersion de leurs attributaires.

Pour remédier à cet inconvénient, elles se sont parfois orientées vers la création de « wagons-dispensaires » ambulants

1. Rapport de M. Colcomb. Congrès du Comité Central des Allocations Familiales. Strasbourg, 19 mai 1936.

permettent d'assurer aux familles groupées par la Caisse, les consultations et soins nécessités par leur état.

Cette extension du rôle social des Caisses de Compensation a suscité certaines oppositions de la part du corps médical et des organismes — hôpitaux privés, dispensaires — qui y voyaient une concurrence à leur activité.

Les craintes exprimées en la circonstance ne paraissent pas justifiées : les centres ouverts par les Caisses font appel à des médecins, à des chirurgiens à des infirmières ; ils offrent donc au corps médical des débouchés supplémentaires.

D'autre part, ils s'adressent surtout à des personnes nécessiteuses qui faute, de pouvoir assumer les frais de consultation ou de traitements, auraient été soignés gratuitement par les hôpitaux ou ne se seraient pas soignées du tout.

Signalons enfin que certaines Caisses de Compensation ont créé des maisons d'accouchement et de repos, des preventoria et des sanatoria pour leurs attributaires ou les membres de leur famille.

D. — *Colonies de vacances.*

Les Caisses de Compensation, dont le rôle est d'aider les familles, ne pouvaient se désintéresser de la question des colonies de vacances.

La plupart d'entre elles envoient à la mer, à la montagne ou à la campagne des contingents d'enfants chaque année plus nombreux.

Deux formules peuvent être adoptées :

- 1° La Caisse subventionne les colonies déjà existantes ;
- 2° La Caisse organise elle-même ses colonies dans des centres qui lui appartiennent.

Le premier procédé est incontestablement plus économique

ou plus exactement il n'exige pas, comme le second, une mise de fonds importante.

D'autre part, il offre la possibilité d'avoir de nombreux centres dans des régions à climat différent en fonction du tempérament des enfants.

Mais il ne permet pas un contrôle efficace de la Caisse dont la responsabilité est cependant engagée vis-à-vis des parents.

E. — *Orientation professionnelle.*

L'orientation professionnelle tend à mettre chacun à la place qui lui convient le mieux dans l'activité sociale. Elle a pour but « d'intervenir auprès des enfants sur le point de choisir une carrière pour leur éviter des déboires dus, soit à des facteurs économiques, soit à leurs propres inaptitudes physiques ou psychologiques ¹ ».

Un grand nombre de Caisses de Compensation ont estimé que ce problème vital, l'avenir des enfants, méritait d'être inscrit à leur programme.

A la suite d'une enquête menée par le Comité Central des Allocations Familiales, M. Marc Morgaut classait dans ce domaine les Caisses de Compensation en trois catégories :

« Celles des Caisses qui ont dans leur ressort un service ou office d'orientation professionnelle satisfaisant.

« Celles qui n'ont pas d'office satisfaisant et qui le déplorent sans cependant se proposer d'intervenir.

« Celles qui n'ayant pas de services satisfaisants, ont l'intention de contribuer aux réorganisations ou créations indispensables ². »

1. Définition donnée par M. Noyaux, directeur de l'Office départemental d'O. P. d'Orléans.

2. Rapport de M. Marc Morgaut, diplômé de l'Institut National d'O. P. Congrès du Comité Central des Allocations Familiales. Strasbourg, 19 mai 1936.

Cette dernière catégorie nous paraît la plus intéressante car elle permet de conjuguer les efforts et d'éviter les doubles emplois.

La création d'un centre d'orientation professionnelle nécessite en effet la collaboration de techniciens auxquels de longues études ont permis d'acquérir une profonde connaissance de ce vaste et complexe problème.

Les orienteurs doivent aux parents des indications précises basées sur un examen psychologique très complet de l'enfant. Les dispositions naturelles de celui-ci, qu'elles soient intellectuelles ou manuelles, ses qualités ou défauts, sont ainsi mis en lumière et permettent d'indiquer dans quelle voie il convient de le diriger.

Cette voie étant choisie d'accord avec les parents, le centre d'orientation professionnelle leur fournit ensuite — grâce à la documentation qu'il a constituée — tous les renseignements nécessaires pour l'accession à la profession choisie : écoles d'apprentissage ou de formation professionnelle, durée de l'apprentissage, débouchés possibles, etc...

Enfin, la Caisse, qui se trouve en relations directes avec de nombreux employeurs appartenant souvent à des professions très diverses, est à même, dans bien des cas, de placer les jeunes gens à la sortie de leur apprentissage.

F. — *Enseignement ménager.*

Selon une phrase citée par M^{lle} Hardouin, Directrice du Service Social de la Caisse de Compensation de la Région Parisienne : « Nous ne sommes plus assez riches, disait une assistante sociale, pour permettre le gaspillage insensé dû au manque d'éducation ménagère ¹ ».

1. Rapport de M^{lle} Hardouin. Congrès du Comité Central des Allocations Familiales. Strasbourg, 19 mai 1936.

Il est de fait que la jeune fille sollicitée par le travail commercial ou industriel quitte rapidement la maison familiale et lorsqu'elle est amenée à fonder un foyer, se révèle incapable de tenir son intérieur. « Elle ne saura donc ni tirer parti de ses ressources, ni rendre attrayant un foyer d'où mari et enfants ne tarderont pas à s'évader, perpétuant ainsi un mal, source lui-même de multiples maux.

« On ne se doute généralement pas du nombre de ménages où la femme ne sait ni faire la cuisine, ni tenir une aiguille, passe dans les boutiques et les magasins, pour assurer la nourriture et l'entretien des siens, un temps qu'elle pourrait combien plus fructueusement employer chez elle et dilapide en achats de qualité douteuse des ressources exigües dont une économie avisée assurerait un bien meilleur rendement ¹. »

Dans le but de rendre au foyer ouvrier sa stabilité et son harmonie en formant des ménagères averties, certaines Caisses de Compensation ont créé des cours d'enseignement ménager et même parfois de véritables écoles où des professeurs spécialisés inculquent aux jeunes filles les principes qui leur permettent de fonder une famille au sens profond et complet du mot.

Le programme de ces cours comporte généralement des notions d'hygiène courante, des leçons de cuisine, de couture, de blanchissage, suivies d'applications pratiques.

Le succès de cette initiative a été très grand parmi les familles attributaires des Caisses et doit encourager celles-ci à poursuivre dans cette voie un effort qui s'avère particulièrement fructueux et nécessaire.

Il convient d'ajouter que la création par les Caisses de Compensation de centres d'orientation professionnelle et d'enseignement ménager permet à celles-ci de faire bénéficier leurs adhé-

1. Bonvoisin et Maignan. *Op. cit.*, p. 96.

rents de ristournes, souvent importantes, sur la taxe d'apprentissage et que les frais engagés sont récupérés ainsi, en grande partie.

G. — *Autres réalisations sociales des Caisses de Compensation.*

Il nous est impossible d'aborder dans le cadre de cette étude toutes les réalisations sociales des Caisses de Compensation. Il en est cependant deux qu'il importe de signaler.

1^o *Publications éducatives.* — Le Comité Central ayant constaté qu'il n'existait en France aucune publication spécialement destinée aux familles ouvrières, décida, dès 1928, d'éditer une *Revue de la Famille* qui apporterait périodiquement dans les foyers un élément de culture, d'intérêt et de distraction.

Le but de cette Revue était ainsi exposé aux membres du huitième congrès des Allocations Familiales : « Nous supposons
« que nous intervenons au centre de la famille, le soir, autour
« de la toile cirée, à la lumière de la petite lampe, alors que le
« père a besoin de se détendre de son travail, que les petits ont
« fini leurs devoirs, que les grands, qui s'ennuient, ont peut-être
« la tentation de sortir...

« Nous arrivons et nous disons à la famille : voilà de quoi vous
« détendre et de quoi vous distraire. Voilà aussi des renseigne-
« ments qui pourront vous servir pour mieux aménager votre
« vie de tous les jours. Apprenez à mieux tenir votre intérieur.
« Apprenez à tenir des comptes. Apprenez à bien acheter.
« Apprenez avec soin à tailler vos robes et à couper vous-mêmes
« vos étoffes. Apprenez à monter tout seul un poste de T. S. F.
« Apprenez aussi comment autour de vous la vie est organisée,
« ce que sont les métiers, ce que sont les grandes entreprises
« modernes, quelles sont les bases de la vie économique, ce

« qu'est le marché mondial. Voilà aussi ce que l'on peut faire de
 « vos enfants. Voilà comment on peut les aiguiller vers telle ou
 « telle profession. Voilà comment vous en ferez des hommes qui
 « sauront gagner leur vie, des hommes tout court.

« Nous renouerons la tradition de l'amour du foyer et de
 l'amour du travail.

« Nous montrerons le rôle joué dans la vie moderne par les
 « progrès de l'organisation scientifique du travail et comment
 « par une collaboration sincère des divers facteurs de la pro-
 « duction peut être obtenue une amélioration progressive des
 « conditions d'existence de chacun. »

L'accueil réservé par les intéressés à cette Revue incita le
 Comité Central des Allocations Familiales à éditer d'autres
 publications éducatives pour les parents ou les enfants :

— « Éducation », revue mensuelle destinée aux éducateurs,
 parents et maîtres.

— « Enfants de France », revue bi-mensuelle destinée aux
 enfants de cinq à quinze ans.

Un grand nombre de Caisses adressent ces revues à leurs
 attributaires pour compléter la liaison avec les familles en les
 intéressant aux problèmes généraux de l'économie et de la vie
 sociale.

2° *Maisons d'accueil*. — A Lyon, le Comité Commun pour
 l'hygiène de l'enfance a ouvert le 1^{er} novembre 1935 une Mai-
 son d'accueil pour les enfants qui sont abandonnés par leur
 famille, soit que celle-ci ne puisse plus subvenir à leur entre-
 tien, soit que les parents se trouvent simultanément malades,
 soit pour toute autre raison. Ces enfants sont recueillis par la
 Maison d'accueil qui les reçoit et les prend en charge dans les
 meilleures conditions de confort et d'hygiène.

Lorsque la famille est en état de reprendre ses enfants,

ceux-ci lui sont rendus fortifiés par un séjour particulièrement favorable à leur santé physique et morale.

L'action sociale des Caisses de Compensation s'exerce encore dans bien d'autres domaines.

Certaines d'entre elles se sont orientées vers la création de Maisons d'Accouchement et de Repos, vers le développement du Cinéma éducatif et plus généralement vers l'organisation des loisirs, rendus encore plus importants par l'application de la « loi de 40 heures ».

D'autres Caisses ont créé ou subventionnent des œuvres destinées à l'amélioration du logement [ouvrier et à la lutte contre le taudis.

En résumé, l'action sociale des Caisses de Compensation s'exerce dans tous les domaines propres à l'enfant, à la mère et à la famille afin de lutter contre les causes psychologiques, matérielles et physiologiques qui s'opposent en France au développement de la natalité.

CHAPITRE VIII

CONCLUSION. — L'ŒUVRE RÉALISÉE

« La natalité française après avoir diminué lentement pendant soixante ans, subit un véritable effondrement depuis cinq ans. Le nombre des naissances est tombé de 1.034.000 en 1868 à 748.000 en 1930, à 638.000 en 1935.

« ... Si la fécondité et la natalité se maintiennent à l'avenir au niveau de 1935, la population diminuera de 7 millions d'habitants en cinquante ans... »

« ... Si elles décroissent au rythme des dernières années ¹, la population diminuera de 12 millions d'habitants en cinquante ans. »

« ... Pour enrayer la dépopulation, un relèvement de la fécondité des ménages français est indispensable ; il faut à la France en moyenne trois naissances par ménage ; il dépend de nous de les obtenir car, l'exemple de l'Allemagne et, chez nous, l'expérience des Caisses d'Allocations Familiales prouvent, de façon indiscutable, qu'il est possible d'accroître la natalité ². » C'est ainsi que l'« Alliance Nationale contre la Dépopulation » constate le danger et souligne le remède.

« La disproportion entre les salaires et traitements et les

1. Le nombre des décès annuels est actuellement en régression.

2. Statistiques et prévisions de M. Sauvy, de la Statistique Générale de la France, dans *Natalité*, organe de l'Alliance Nationale contre la dépopulation, novembre 1936.

besoins familiaux est incontestablement (en dehors des causes d'ordre moral) une des causes essentielles de la crise de dénatalité dont souffre la France ¹. »

Une telle constatation justifiait la nécessité d'un sursalaire familial. Mais demander aux employeurs de proportionner le salaire aux charges de famille c'était les inciter à embaucher de préférence des célibataires ou des mariés sans enfants ; c'était aussi créer des inégalités de charges entre les différentes entreprises ou au sein d'une même entreprise selon les époques, d'après la composition de la main-d'œuvre. L'Institution des Caisses de Compensation a permis d'éviter ces inconvénients en réalisant un équilibre et une stabilisation des charges : d'une part l'employeur paie la même contribution, que son personnel soit chargé de famille ou non ; d'autre part, cette contribution se maintient dans le temps à une quotité à peu près constante ². De 1918 à 1930, les Caisses de Compensation créées par des initiatives privées se développèrent en nombre et en importance. Au 1^{er} janvier 1930, les 232 Caisses existantes groupaient 1.820.000 salariés. Mais, à partir de cette date, le rythme de la progression se ralentit sous l'effet de la crise : on put même craindre la démission de certains employeurs handicapés par une charge bénévole que ne supportaient pas leurs concurrents moins compréhensifs.

Une solution se présentait, simple dans son principe, délicate dans ses répercussions éventuelles : l'adhésion obligatoire aux Caisses de Compensation.

1. Rapport de M. Lerolle. Chambre des Députés, session de 1930, n° 3827.

2. « ... Pour éviter que l'employeur, si vient à se généraliser la pratique des allocations familiales, n'ait intérêt à accroître la proportion des célibataires ou des ménages sans enfants dans son personnel, des groupements d'industriels ont eu l'heureuse pensée de créer des Caisses de Compensation dont l'objet est d'égaliser entre les adhérents la charge des allocations. » H. Truchy, *Cours d'Economie politique*, 3^e édit., t. II, livre IX, chapitre II, p. 163. Paris, Sirey, 1934.

Faisant allusion, vers la même époque, à cette obligation qui « paraissait à la veille de transplanter les Allocations Familiales du terrain de l'initiative privée où elles se sont si largement épanouies à celui de la réglementation légale, dont nul ne peut dire comment elles s'y acclimateront », MM. Bonvoisin et Maignan¹ évoquaient « le risque de dénaturation d'une œuvre qui doit tant à sa nature propre » et ils ajoutaient :

« Pour nous justifier, au moins à nos propres yeux, nous terminerons par un souhait qui est plus qu'un vœu, un espoir motivé : c'est que le Parlement, rendu circonspect par l'aventure des Assurances Sociales reconnaisse, dans une réforme qu'il n'aura pas conçue, assez de mérite pour forcer son respect ; que, dans l'interprétation d'un texte libéral, l'Administration qui a donné aux Allocations Familiales tant de marques de bienveillante estime, fasse preuve d'un doigté qui ménage leur légitime pudeur ; qu'en franchissant les ponts pour entrer dans la législation, l'institution n'ait pas à acquitter un droit de péage qui restreigne ses possibilités d'action ; qu'en marge de la loi un champ assez vaste reste ouvert à la libre émulation des producteurs et que ceux-ci continuent à puiser dans la vivifiante liberté, l'inspiration de nouvelles réformes, susceptibles de favoriser la restauration de la famille et, par elle, le progrès économique, social et moral de l'humanité. »

En mai 1930, le XI^e Congrès des Allocations Familiales réuni à Reims émit, dans le même sens, le vœu « que l'institution des Allocations Familiales soit promptement généralisée dans les conditions prévues au projet de loi voté par la Chambre qui tiennent compte d'un régime éprouvé par une expérience de plus de dix ans ».

Dans son principe, la loi du 11 mars 1932 répond donc aux

1. Bonvoisin et Maignan. *Allocations familiales et Caisses de Compensation*. Sirey, 1930, p. 273.

désirs des Caisses de Compensation puisqu'elle consacre leur action en sauvegardant leur autonomie.

Selon l'expression de M. Aymé Bernard ¹ « elle respecte l'expérience, elle laisse gérer les responsables et donne à l'État ses vraies fonctions, celles de contrôler et d'encourager ».

La loi, entrée en vigueur à partir du 1^{er} octobre 1933, s'applique au 1^{er} janvier 1937 à la quasi-unanimité des employeurs. Il est donc possible d'en apprécier les effets.

Comme nous venons de le rappeler incidemment, elle ne fut appliquée que par étapes, selon les professions, parfois selon les régions, voire même selon l'importance des établissements.

Cet échelonnement était nécessaire pour éduquer les employeurs de certaines professions qui n'étaient pas habitués à l'idée des allocations et de l'adhésion obligatoire aux Caisses de Compensation ; il était nécessaire aussi pour permettre à ces institutions de se développer avec méthode, car elles n'auraient pu accueillir immédiatement la totalité des employeurs et de leurs salariés.

Mais si l'échelonnement était logique dans son principe, il a malheureusement donné lieu à des abus dans la pratique :

Certaines professions n'ont été soumises à la loi qu'au 1^{er} janvier 1937, soit avec un retard de trois ans et trois mois sur les premières assujetties, et l'ordre chronologique d'assujettissement révéla parfois un certain arbitraire.

D'autres professions, visées par des décrets d'application, purent exciper de références insuffisamment précises à la nomenclature de la statistique générale de la France pour ajourner leur affiliation aux Caisses de Compensation.

L'arrêt de la Cour de Cassation déniait toute valeur officielle à ce document légitima provisoirement certaines abstentions.

De nombreux employeurs, encouragés par l'indulgence de

1. Rapport de M. Aymé Bernard. XIII^e Congrès des Allocations Familiales, 29-31 mai 1933.

L'Administration qui hésitait à appliquer des sanctions, ne s'affilièrent pas aux Caisses de Compensation à la date prévue par les décrets.

D'autres encore adhèrent à des institutions qui n'avaient pas reçu l'agrément ; leur situation fut considérée comme régulière jusqu'à la décision définitive du Ministre sur le sort de ces institutions. Comme ladite décision se fit parfois longtemps attendre, la tolérance de l'Administration prolongea ces « dissidences » pendant des délais excessifs et d'autant moins justifiés que les organismes en question faussaient le plus souvent la compensation générale parce qu'ils groupaient une proportion de bénéficiaires inférieurs à la moyenne et n'assuraient pas de services sociaux.

La plupart de ces abus, qui constituaient heureusement l'exception, ont maintenant disparu :

Les Caisses qui ont reçu l'agrément présentent les garanties nécessaires ; toutes les professions sont désormais soumises à l'obligation légale et les employeurs retardataires régularisent progressivement leur situation.

Il est juste de reconnaître que malgré les difficultés rencontrées, malgré les erreurs commises, la loi de 1932, votée et appliquée en période de crise économique, est entrée effectivement en vigueur dans des conditions relativement satisfaisantes. Elle a connu un sort plus heureux que la plupart des lois sociales ; elle a été plus rapidement généralisée que la loi de huit heures, plus efficace que la loi des retraites ouvrières et paysannes, mieux « accueillie » que la loi des assurances sociales.

Ce résultat s'explique par la collaboration de l'initiative privée avec le Parlement et l'Administration qui ont compris, selon l'expression d'un des rapporteurs, M. Duval-Arnould, que « la loi vaudrait par son âme ». Grâce aux précautions observées, l'obligation n'a pas dénaturé le caractère généreux de l'institu-

tion. Sous le régime de la liberté, les Caisses de Compensation constituées entre employeurs compréhensifs, n'avaient pas limité leur intervention au versement des allocations familiales. Elles avaient élargi leur action par de magnifiques réalisations sociales ; l'adhésion de nombreux employeurs venus à elles, non plus spontanément, mais sous l'effet de l'obligation, risquait de compromettre cette œuvre en la limitant aux strictes prestations légales. Grâce à l'effort conjugué de l'Administration et des Caisses de Compensation, ce danger a pu être évité. Le Ministre du Travail n'a conféré l'agrément qu'aux institutions qui avaient créé ou s'engageaient à créer des services sociaux étendus. Les Caisses ont su, par une propagande intelligente, faire comprendre aux nouveaux venus l'intérêt de leurs réalisations dans ce domaine ; grâce aux ressources complémentaires dues à la généralisation, elles ont même pu intensifier leurs efforts.

Les organismes agréés accordent presque tous des indemnités extra-légales pour la naissance et l'allaitement ; presque tous également, ils font visiter leurs familles nombreuses par des assistantes sociales qui exercent une influence salubre dans le domaine de l'hygiène, de la morale et du bien-être.

Nombreux également sont ceux qui ont organisé pour leurs attributaires des consultations prénatales et de nourrissons, voire des consultations pour les enfants d'âge scolaire.

La plupart enfin facilitent l'envoi des enfants en colonies de vacances pour le plus grand bien de leur santé et de leur esprit.

Selon leur activité et leurs possibilités, les Caisses ont également pris d'autres initiatives en faveur de la mère, de l'enfant et de la famille : — distribution de layettes, de vêtements, de bons de marchandises aux familles nombreuses ; — prêts de linge ; — octroi de livrets de Caisse d'épargne ; — conseils mensuels aux mères de famille sur des questions d'hygiène et d'éducation ménagère ; — séances de cinéma éducatif ; — envoi

d'enfants et même d'adultes en preventorium et en sanatorium ; — maison d'accueil pour les enfants privés momentanément de leurs mères malades ; — orientation professionnelle ; — enseignement ménager ; — collaboration avec les œuvres voisines, publiques ou privées (ligues contre le taudis, ligues anti-tuberculeuses, office d'hygiène sociale, Croix-Rouge).

L'obligation légale n'a donc pas entravé cet essor, elle l'a même facilité.

Ainsi que le reconnaissait M. Colcomb, Administrateur-délégué de la Caisse Interprofessionnelle d'Orléans, au dernier Congrès des Allocations Familiales (mai 1936) : « L'action sociale des Caisses de Compensation, bien loin d'être en régression, se poursuit dans des conditions particulièrement encourageantes...

« L'idée fait irrésistiblement son chemin et, pour leur part, les Caisses de Compensation apportent une collaboration chaque jour plus importante, chaque jour plus nécessaire aussi, à l'armement sanitaire du Pays. »

Avec les allocations familiales elles aident les familles nombreuses à faire face aux nécessités de la vie ; avec les services sociaux elles leur permettent d'élever leurs enfants dans la santé et le bien-être.

Ces deux actions se complètent pour favoriser les naissances et diminuer la mortalité infantile ¹.

1. Les statistiques suivantes en témoignent :

Mouvement des naissances (0/00).

ANNÉES	ENSEMBLE DE LA FRANCE (Classe d'âge de 15 à 60 ans).	CAISSES de Compensation.	DIFFÉRENCE EN FAVEUR des Caisses de Compensation.
1925	18,8	26,0	+ 38 %
1931	16,1	19,0	+ 18 %
1935	15,2	19,0	+ 25 %

S'il est vrai qu'une œuvre humaine se juge à ses résultats, il est permis d'invoquer le témoignage de M. François Saint-Maur, exprimé en 1931 mais plus justifié encore en 1937 : « Devant les faits il n'y a qu'à s'incliner et nous pouvons conclure que l'action des Caisses de Compensation a été vraiment bienfaisante et efficace. »

FIN

Vu :

Le Président de thèse,

TRUCHY.

Vu :

Le Doyen,

EDGARD ALLIX.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLÉTY.

Suite de la note, p. 229.

Mortalité de 0 à un an (0/0).

ANNÉES	ENSEMBLE DE LA FRANCE	CAISSES de Compensation.	DIFFÉRENCE EN FAVEUR des Caisses de Compensation.
1926	9,70	6,69	— 31 %
1934	6,90	3,57	— 48 %
1935	6,90	3,81	— 44 %

Ce tableau appelle, certes, quelques réserves. Il a été établi d'après les remarquables enquêtes de M. le colonel Guillermin, directeur administratif de la Caisse interprofessionnelle de Lyon. Mais de telles enquêtes sont délicates à mener : les renseignements recueillis sont forcément incomplets, il est parfois difficile de vérifier leur exactitude rigoureuse. Néanmoins les chiffres ci-dessus méritent d'être retenus à titre indicatif. Même sujets à des correctifs ils soulignent l'ordre de grandeur des résultats obtenus et par là sont éloquents.

ANNEXES

Loi du 11 Mars 1932¹ modifiant les titres III et V du Livre I^{er} du Code du Travail et l'article 2104 du Code Civil.

ARTICLE PREMIER

Il est inséré dans le Titre III du Livre I^{er} du Code du travail un chapitre v nouveau intitulé « Des allocations familiales », les chapitres v et vi devenant respectivement les chapitres vi et vii.

ARTICLE 2

Le chapitre v nouveau comprend les articles 74 a) à 74 k) ci-après :

ART. 74 a). — Tout employeur occupant habituellement des ouvriers ou des employés de quelque âge et de quelque sexe que ce soit dans une profession industrielle, commerciale, agricole ou libérale, est tenu de s'affilier à une Caisse de Compensation ou à toute autre institution agréée par le Ministre du Travail, constituée entre employeurs en vue de répartir entre eux les charges résultant des allocations familiales prévues par le présent chapitre, sous les réserves et dans les conditions déterminées ci-après.

ART. 74 b). — Les allocations familiales sont dues pour tout enfant ou descendant, légitime, reconnu ou adoptif et pour tout pupille, résidant en France, à la charge de l'ouvrier ou de l'employé et n'ayant pas dépassé l'âge de l'obligation scolaire. Elles sont dues jusqu'à l'âge de 16 ans, si l'enfant poursuit ses études ou est placé en apprentissage, dans les conditions déterminées par le Titre I^{er} du présent livre ou est, par suite d'infirmité ou de maladie chronique, dans l'impossibilité constatée de se livrer à aucun travail salarié.

L'allocation est due au salarié à la charge duquel est l'enfant. Si

1. *Journal Officiel* du 12 mars 1932.

le père et la mère ou l'ascendant et l'ascendante à la charge desquels il se trouve sont occupés l'un et l'autre par des employeurs assujettis, l'allocation est due au père ou à l'ascendant.

Toutefois, les Caisses de Compensation et autres institutions agréées par le Ministre du Travail pour le service des allocations familiales peuvent, dans leur règlement, décider que les allocations seront, dans tous les cas ou dans certains cas prévus, versées à la mère ou à la personne effectivement chargée de l'éducation de l'enfant.

Les charges correspondantes seront réparties par moitié entre les organismes différents d'allocations familiales auxquels sont affiliés les employeurs des deux conjoints, à moins de convention contraire entre les organismes intéressés.

ART 74. c). — Le taux minimum de l'allocation afférente à chaque enfant est déterminé par arrêté du Ministre du Travail, dans chaque département, soit pour l'ensemble des professions, soit pour chaque catégorie professionnelle.

Ce taux minimum doit être égal dans chaque département et s'il y a lieu pour chaque catégorie professionnelle au taux pratiqué au moment de la promulgation de la présente loi par les Caisses de Compensation déjà agréées.

Il pourra être révisé, lorsque des variations dans le taux des allocations familiales généralement pratiqué auront été constatées dans le département ou la profession.

ART. 74 d). — Le nombre des allocations journalières ne peut être inférieur au nombre des journées de travail effectuées au cours d'une période déterminée. Aucune déduction ne peut être faite pour quelque cause que ce soit, sauf en cas de fraude.

En cas d'accident du travail, les allocations familiales sont maintenues dans leur intégralité pendant la période d'incapacité temporaire. En cas d'incapacité permanente absolue ou lorsque l'accident est suivi de mort, elles sont également dues tant que les enfants y ont droit en raison de leur âge.

Les allocations familiales sont incessibles et insaisissables, sauf dans les conditions prévues par l'article 62 du présent Titre.

ART. 74 e). — L'employeur est tenu de justifier à tout moment aux agents chargés de l'application de la loi de son affiliation à une Caisse de Compensation agréée par des pièces émanant de celle-ci, et attestant qu'il est à jour de ses cotisations.

ART. 74 f). — Exceptionnellement, pourra être dispensé de l'affiliation à l'une des institutions visées à l'article 74 a) tout employeur, qui aura institué pour son personnel un service d'allocations familiales agréé par le Ministre du Travail.

L'employeur sera considéré comme contrevenant aux dispositions de l'article 74 a), s'il n'est pas en mesure de justifier à tout moment, aux agents chargés de l'application de la loi, du fonctionnement régulier de son service d'allocations familiales.

ART. 74 g). — Un règlement d'administration publique déterminera les modalités d'application des dispositions du présent chapitre et notamment :

1° Les conditions à remplir par les Caisses de Compensation ou autres institutions visées à l'article 74 a), ainsi que par les services visés à l'article 74 f), pour obtenir l'agrément, les justifications à produire ultérieurement par les Caisses, institutions ou services agréés, ainsi que les conditions dans lesquelles l'agrément sera donné ou retiré ;

2° Les justifications à fournir pour les enfants ayant dépassé l'âge de l'obligation scolaire.

ART. 74 h). — Postérieurement à la publication du règlement d'administration publique prévu à l'article 74 g) ci-dessus, des décrets, pris après consultation des syndicats patronaux des professions et régions intéressées, détermineront les délais dans lesquels les dispositions du présent chapitre entreront en vigueur dans les diverses professions ou catégories professionnelles, ou dans une même profession ou catégorie professionnelle pour certaines régions ou même pour certains employeurs n'occupant qu'un nombre limité d'ouvriers et d'employés.

ART. 74 i). — (Modifié par la loi du 30 juin 1934)¹. — Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables aux établissements de l'État ou autres établissements publics dans lesquels des régimes particuliers d'allocations familiales ont été institués par la loi.

Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux départements, aux communes, aux établissements publics départementaux et communaux pour la totalité du personnel qu'ils emploient.

Elles ne sont pas applicables aux départements, aux communes,

1. *Journal Officiel* du 3 juillet 1934.

aux établissements publics départementaux et communaux dans lesquels des régimes particuliers d'allocations familiales ont été institués.

ART. 74 j). — Les dispositions du présent chapitre seront appliquées aux exploitations agricoles dans les conditions qui seront déterminées par un règlement d'administration publique rendu, après consultation des Chambres d'agriculture, sur la proposition du Ministre du Travail et du Ministre de l'Agriculture.

Postérieurement à la publication du dit règlement, des décrets détermineront les délais dans lesquels les dispositions du présent article entreront en vigueur suivant les régions, les diverses catégories de la profession et l'importance des exploitations.

ART. 74 k). — (Ajouté par la loi du 9 décembre 1934) ¹. — L'introduction des allocations familiales obligatoires ne pourra, en aucun cas, être une cause déterminante de la réduction des salaires.

Toute stipulation contraire est nulle et de nul effet.

ART. 74 l). — Il est institué auprès du Ministre du Travail une Commission Supérieure des Allocations Familiales.

Cette commission donne son avis sur les règlements d'administration publique et les décrets prévus par les articles 74 b), 74 g), 74 h), 74 j) ainsi que sur la fixation des taux prévus par l'article 74 c) et sur les autorisations exceptionnelles prévues par l'article 74 f).

ARTICLE 3

L'article 47, § 2 du Livre I^{er} du Code du travail est complété comme suit :

Peuvent, en outre, faire valoir une action directe ou des privilèges spéciaux :

1^o

2^o

3^o ...les ouvriers ou employés dans les conditions prévues par l'article 2101 du Code civil, pour les allocations qui leur sont dues par les Caisses de Compensation ou autres institutions agréées pour le service des allocations familiales, ainsi que par les employeurs dispensés de l'affiliation, en vertu de l'article 74 f) du présent Livre ;

4^o Les Caisses de Compensation pour allocations familiales, dans les conditions prévues par l'article 2101 du Code civil, à l'égard de

1. *Journal Officiel* du 11 décembre 1934.

leurs adhérents, pour les cotisations que ceux-ci se sont engagés à leur verser en vue du paiement des allocations familiales et de la péréquation des charges résultant du versement des dites prestations.

Les alinéas 3^o et 4^o dudit article 47, § 2 constitueront désormais les alinéas 5^o et 6^o.

ARTICLE 4

L'article 62 du Livre I^{er} du Code du travail est complété par un § 4 conçu comme suit :

Les allocations familiales prévues par les articles 74 a) et suivants du présent Livre sont insaisissables et incessibles, sauf pour le paiement des dettes alimentaires prévues par l'article 203 du Code civil.

ARTICLE 5

Il est inséré dans le titre V (pénalités) du livre I du Code du travail, un article 101 b) conçu comme suit :

ART. 101 b). — Les chefs d'établissements, directeurs ou gérants qui auront contrevenu aux dispositions des articles 74 a), 74 b), 74 c), 74 d), 74 e), 74 f), sont passibles d'une amende de 5 à 15 francs et en cas de récidive d'une amende de 16 à 100 francs.

Au cas de contravention aux dispositions de l'article 74 a), l'amende sera appliquée autant de fois qu'il y a de personnes employées dans l'établissement.

Il y a récidive lorsque, dans les douze mois antérieurs au fait poursuivi, le contrevenant a déjà subi une condamnation pour une contravention identique.

Les pénalités prévues ci-dessus sont indépendantes des dommages-intérêts auxquels le contrevenant pourrait être condamné, envers les chefs de famille qu'il a occupés, pour des allocations familiales dont ceux-ci auraient été frustrés. Ces dommages-intérêts ne pourront être inférieurs au montant de ces allocations.

ARTICLE 6

L'article 107 du Livre I^{er} du Code du travail est modifié comme suit :

ART. 107. — Les inspecteurs du travail sont chargés, concurremment avec les officiers de police judiciaire, d'assurer l'exécution de l'article 7 a), de l'alinéa 3 de l'article 8, des articles 32 a), 32 d).

33 b), 33 c) et 33 n), des articles 34 et 38 et des décrets pris en exécution de l'article 39, des articles 40 à 42, des articles 75, 76, 77 et, en ce qui concerne le commerce et l'industrie, des articles 43 à 45, 74 a) à 74 f) du présent Livre.

ARTICLE 7

L'article 2101 du Code civil est complété ainsi qu'il suit : 1°. 2°. 3°. 4°. 5°. 6°...

7° Les allocations dues aux ouvriers et employés par les Caisses de Compensation et autres institutions agréées pour le service des allocations familiales ou par les employeurs dispensés de l'affiliation à une telle institution, en vertu de l'article 74 f) du Livre I^{er} du Code du travail.

8° Les créances des Caisses de Compensation et autres institutions agréées pour le service des allocations familiales à l'égard de leurs adhérents, pour les cotisations que ceux-ci se sont engagés à leur verser en vue du paiement des allocations familiales et de la péréquation des charges résultant du versement des dites prestations.

ARTICLE 8

Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur trois mois après la publication du règlement d'administration publique prévu à l'article 74 g) et pour les exploitations agricoles trois mois après la promulgation du règlement d'administration publique prévu à l'article 74 j).

ARTICLE 9

La loi du 19 décembre 1922 et les décrets pris pour son application seront abrogés, à partir de la mise en application des décrets prévus à l'article 74 h), en ce qui concerne les professions et les régions visées par ces derniers décrets.

ARTICLE 10

La présente loi est applicable aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

Règlement d'Administration Publique du 14 Mars 1933¹, pour l'application aux professions industrielles, commerciales et libérales, de la loi du 11 Mars 1932 sur les Allocations Familiales.

Le Président de la République Française.

Sur le rapport du Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale,

Vu le chapitre v intitulé des allocations familiales inséré, par la loi du 11 mars 1932, dans le Titre III du Livre I^{er} du Code du travail et notamment les articles 74 a, 74 g, § 1^{er}, ainsi conçus :

ART. 74 a). — « Tout employeur occupant habituellement des ouvriers ou des employés de quelque âge et de quelque sexe que ce soit dans une profession industrielle, commerciale, agricole ou libérale, est tenu de s'affilier à une Caisse de Compensation ou à toute autre institution agréée par le Ministre du Travail, constituée entre employeurs en vue de répartir entre eux les charges résultant des allocations familiales prévues par le présent chapitre, sous les réserves et dans les conditions déterminées ci-après. »

ART. 74 g). — « Un règlement d'administration publique déterminera les modalités d'application des dispositions du présent chapitre et notamment :

« 1^o Les conditions à remplir par les Caisses de Compensation ou autres institutions visées à l'article 74 a) ainsi que par les services visés à l'article 74 f) pour obtenir l'agrément, les justifications à produire ultérieurement par les Caisses, institutions ou services agréés, ainsi que les conditions dans lesquelles l'agrément sera donné ou retiré.

« 2^o Les justifications à fournir pour les enfants ayant dépassé l'âge de l'obligation scolaire. »

Vu l'avis de la Commission supérieure des allocations familiales instituée par décret en date du 2 octobre 1932,

Le Conseil d'État entendu,

DÉCRÈTE :

ARTICLE PREMIER

Les modalités d'application du chapitre v (*Des allocations familiales*) du Titre III du Livre I^{er} du Code du travail aux professions

1. *Journal Officiel* du 15 mars 1933.

industrielles, commerciales et libérales, sont déterminées par les dispositions suivantes :

CHAPITRE PREMIER

AGRÉMENT DES INSTITUTIONS ET SERVICES PARTICULIERS D'ALLOCATIONS FAMILIALES

Section I : Conditions à remplir par les Institutions.

ARTICLE 2

Toute Caisse de Compensation ou autre institution visée à l'article 74 a) du Livre 1^{er} du Code du travail ne peut être agréée par le Ministre du Travail que si elle remplit les conditions suivantes :

1^o Posséder elle-même la personnalité civile ou participer de la personnalité civile du groupement entre les membres duquel elle est constituée ;

2^o Être régie par des statuts et règlements intérieurs répondant aux prescriptions de l'article 3 ci-après :

3^o Compter au moins 100 employeurs affiliés occupant habituellement au total 40.000 employés ou ouvriers pour les institutions ayant leur siège dans le département de la Seine ou comprenant ce département dans leur circonscription ; 20.000 pour celles ayant leur siège dans une ville de plus de 100.000 habitants ou comprenant cette ville dans leur circonscription ; 10.000 pour les autres institutions. Toutefois, ce dernier minimum sera abaissé à 25 p. 100 du nombre des ouvriers ou employés recensés autres que ceux de l'agriculture, des services publics et des services domestiques, dans les départements où ce nombre est inférieur à 40.000. Pour les institutions professionnelles, c'est-à-dire pour celles qui ne s'adressent qu'à des professions déterminées, le minimum est fixé à 50 p. 100 du nombre des ouvriers et employés de ces professions, recensés dans la circonscription de l'institution, sans que toutefois ce minimum puisse descendre au-dessous de 3.000, ni le nombre des employeurs affiliés au-dessous de 20, à moins que l'institution ne groupe tous les employeurs des professions déterminées dans sa circonscription. Les minima prévus ci-dessus pour les institutions professionnelles s'appliquent aux sections professionnelles des institutions interprofessionnelles, c'est-à-dire des institutions ouvertes à toutes les professions, lorsqu'il est prévu, pour ces sections, des taux de cotisations ou de compensation distincts.

Pour le calcul des minima ci-dessus, l'Administration se référera au nombre des ouvriers et employés recensés au dernier recensement général, dont le compte rendu a été publié par la statistique générale de la France. Des délais pourront être accordés aux institutions agréées en vue de l'application de la loi du 19 décembre 1922 afin de leur permettre d'atteindre les minima ci-dessus.

Les institutions professionnelles ou les sections professionnelles d'une institution interprofessionnelle devront comprendre au moins toutes les professions ressortissant à un même groupe ou exceptionnellement à un même sous-groupe de la nomenclature des industries et professions de la statistique générale de la France.

4° Posséder un fonds de réserve ou de roulement dont le montant minimum est fixé par le Ministre du Travail pour chaque institution, en égard aux garanties présentées par elle. Ce minimum ne pourra dépasser la valeur des versements effectués au cours du trimestre précédent ou, si l'institution n'a pas encore fonctionné pendant un trimestre, la valeur des versements effectués par une institution similaire pour le même nombre d'ouvriers ou employés occupés par les employeurs affiliés.

ARTICLE 3

Les statuts ou règlements intérieurs des Caisses ou autres institutions visées à l'article 2 devront :

1° Indiquer si l'institution est ouverte à toutes les professions ou, dans la négative, les professions auxquelles elle est ouverte ;

2° Mentionner la circonscription pour laquelle l'institution doit fonctionner ;

3° Préciser, en ce qui concerne les taux d'allocations, l'âge des enfants bénéficiaires, et le mode de versement des allocations, tous les renseignements nécessaires pour permettre de vérifier la conformité des statuts et règlements aux prescriptions des articles 74 b), 74 c), 74 d) du Livre I^{er} du Code du travail ;

4° Indiquer les conditions dans lesquelles s'effectue la répartition, entre les employeurs affiliés, des charges résultant des allocations familiales. Si le taux de la contribution à payer par les employeurs affiliés est fixé provisionnellement d'avance, les statuts devront comporter l'engagement par ces employeurs, de verser une contribution supplémentaire dès que le taux de la contribution apparaîtrait insuffisant pour couvrir les dépenses de l'institution ;

5° Ne contenir aucune disposition permettant de refuser l'admis-

sion ou de prononcer l'exclusion d'un employeur exerçant une des professions pour lesquelles l'institution fonctionne, dans la circonscription de celle-ci, à moins que le refus d'admission ou l'exclusion ne soient motivés par le refus de remplir les engagements résultant des statuts et règlements.

Toutefois, les Caisses interprofessionnelles pourront refuser l'affiliation d'un employeur lorsqu'il existera, pour la profession et dans la région de ce dernier, une Caisse professionnelle agréée ;

6° Prévoir une disposition aux termes de laquelle, lorsque, pour l'application de la compensation, les allocations familiales sont versées directement par les employeurs, l'institution s'engage, au cas où ceux-ci ne les auraient pas versées, à les verser elle-même aux chefs de famille allocataires, c'est-à-dire à ceux auxquels sont attribuées les allocations, sur la réclamation des intéressés ou sur la réquisition du Ministre du Travail ;

7° Dans le cas où l'institution ferait appel à la collaboration de représentants des chefs de famille allocataires, prévoir des dispositions précisant le mode de désignation de ces représentants et leurs attributions.

Si les Caisses ou autres institutions assurent des services sociaux (distribution de primes de naissance ou d'allaitement, consultations et visites prénatales ou post-natales, consultations pour nourrissons et jeunes enfants, services d'infirmières-visiteuses, dispensaires, colonies de vacances, etc.), elles peuvent, dans leurs statuts ou règlements intérieurs, fournir les renseignements qu'elles jugent utiles sur les conditions dans lesquelles fonctionnent ces divers services, qu'ils soient assurés par les institutions elles-mêmes ou par un autre organisme avec lequel celles-ci auraient passé un accord.

Section II : Conditions à remplir par les services particuliers.

ARTICLE 4

Tout service particulier d'allocations familiales institué par un employeur ne peut être agréé par le Ministre du Travail que si cet employeur remplit les conditions suivantes :

1° Occuper habituellement au moins 3.000 ouvriers ou employés. Des délais d'un an au plus, à dater de la publication des décrets prévus à l'article 74 h) du Code du travail, pourront être accordés aux services particuliers déjà agréés en vue de l'application de la loi du 19 décembre 1922 pour permettre à ces services d'atteindre le minimum sus-indiqué.

En outre, des dérogations à ce minimum pourront être accordés aux services particuliers créés, soit par les établissements de l'État ou autres établissements publics dans lesquels des régimes particuliers d'allocations familiales n'auraient pas été institués, soit par les entreprises ayant fait l'objet d'une concession de l'État, de départements ou de communes ;

2° Justifier des motifs de nature à l'empêcher d'adhérer à une Caisse existante ;

3° Dans le règlement du service particulier, indiquer, en ce qui concerne les taux d'allocations, l'âge des enfants bénéficiaires et le mode de versement des allocations, tous les renseignements permettant de vérifier la conformité du règlement aux prescriptions des articles 74 b), 74 c), 74 d), du Livre I^{er} du Code du travail.

4° Présenter les garanties nécessaires pour le fonctionnement régulier du service. A cet effet, le Ministre du Travail pourra exiger de l'employeur le dépôt, à la Caisse des dépôts et consignations, d'un cautionnement représentant la valeur des versements effectués au cours du trimestre précédent, ou, si le service n'a pas encore fonctionné pendant un trimestre, la valeur des versements effectués par une institution similaire pour le même nombre d'ouvriers ou employés occupés habituellement ;

Si l'employeur assure des services sociaux (distribution de primes de naissance ou d'allaitement, consultations et visites prénatales et post-natales, consultations pour nourrissons et jeunes enfants, services d'infirmières-visiteuses, dispensaires, colonies de vacances, etc.), il peut fournir les renseignements qu'il juge utiles sur ces divers services, qu'ils soient assurés par lui ou par un autre organisme avec lequel il aurait passé un accord.

CHAPITRE II

PRÉSENTATION ET INSTRUCTION DES DEMANDES D'AGRÉMENT

ARTICLE 5

Toute institution visée à l'article 2 du présent décret qui sollicite l'agrément prévue par l'article 74 a) du Titre III du Livre I^{er} du Code du travail doit adresser une demande à cet effet au Ministre du Travail par l'intermédiaire des Préfets de chacun des départements où seraient occupés des ouvriers et employés auxquels elle sera appelée à verser, d'une manière permanente et non temporaire des allocations familiales.

A cette demande il doit être joint :

1^o Les justifications prévues par l'article 2 du présent décret et notamment deux exemplaires des statuts et règlements intérieurs de l'institution ;

2^o La liste des personnes qui sont, à un titre quelconque, chargées de l'administration ou de la direction, ainsi qu'un extrait du procès-verbal de la séance de l'assemblée générale au cours de laquelle ces personnes ont été désignées ou, si les statuts comportent l'élection du bureau par le Conseil ou Comité d'administration, d'un extrait du procès-verbal de la séance du Conseil ou Comité au cours de laquelle le Bureau aurait été élu ;

3^o Un relevé certifié sincère et véritable du nombre des employeurs affiliés avec l'indication du nombre d'ouvriers et d'employés qu'ils occupent habituellement. Si l'institution comporte des sections professionnelles pour lesquelles il est prévu des taux de cotisation et de compensation distincts, un relevé devra être fourni pour chacune de ces sections ;

4^o Une copie du dernier bilan annuel ;

5^o Une situation du compte des allocations distribuées au cours du dernier trimestre écoulé, ainsi que la situation du fonds de roulement ou de réserve.

ARTICLE 6

Tout employeur, qui demande à être dispensé de l'affiliation à l'une des institutions visées à l'article premier du présent décret et qui sollicite, à cet effet, l'agrément du service particulier d'allocations familiales qu'il a institué pour son personnel, doit adresser une demande au Ministre du Travail, par l'intermédiaire des Préfets de chacun des départements où seraient occupés des ouvriers et employés auxquels il sera appelé à verser, d'une manière permanente et non temporaire, des allocations familiales.

A cette demande il doit être joint :

1^o Les justifications prévues par l'article 4 du présent décret et notamment deux exemplaires des règlements du service ;

2^o Les états du personnel ou des feuilles de paie certifiés exacts et sincères, établissant le nombre total des ouvriers et employés occupés habituellement par l'employeur au cours des trois derniers mois écoulés ;

3^o Une copie de la balance du compte spécial qui devra être ouvert, dans les écritures de l'entreprise, pour les opérations du service ;

4° Une copie du dernier bilan annuel de l'entreprise de l'employeur.

ARTICLE 7

Lorsque l'agrément est demandé en vue de l'application de la loi du 11 mars 1932, pour une institution ou un service particulier déjà agréé en vue de l'application de la loi du 19 décembre 1922, la demande peut se référer aux pièces et justifications déjà fournies, sauf à y apporter les modifications nécessaires répondant aux dispositions du présent décret.

ARTICLE 8

Toute demande, adressée, en vertu des articles 5 et 6 du présent décret, au Ministre du Travail par l'intermédiaire des Préfets, est soumise par chacun d'eux à la Commission locale des allocations familiales instituée dans son département, en vertu de l'article 18 ci-après. Cette Commission vérifie si le dossier fourni à l'appui de la demande répond aux conditions requises, sauf à faire, s'il y a lieu, compléter le dossier par l'institution ou le service en instance d'agrément. Puis la Commission, après enquête, s'il y a lieu, donne son avis sur l'utilité et l'opportunité de l'agrément, en tenant compte des institutions agréées pour les professions ou les régions pour lesquelles fonctionneraient les institutions et services particuliers dont l'agrément est demandé.

Le dossier, accompagné de l'avis de la Commission locale, est transmis au Ministre du Travail, qui statue après consultation de la Commission supérieure des allocations familiales, instituée par le décret du 20 octobre 1932, et détermine la circonscription ainsi que les professions pour lesquelles l'agrément est donné.

CHAPITRE III

JUSTIFICATIONS A FOURNIR PAR LES INSTITUTIONS ET SERVICES PARTICULIERS AGRÉÉS

ARTICLE 9

Les institutions agréées sont tenues :

1° D'aviser le Ministre du Travail, préalablement à leur mise en vigueur, de toutes les modifications qui seraient apportées à leurs statuts et règlements intérieurs, et, dans le délai d'un mois, de tout changement survenu dans la composition du Conseil ou Comité

d'administration ou de direction, ainsi que du bureau prévu au 2^o de l'article 5 ;

2^o De fournir annuellement au Ministre du Travail une copie certifiée exacte et sincère de leur bilan dans le délai maximum d'un mois à dater du jour où le bilan aura été approuvé par l'Assemblée générale ;

3^o De faire parvenir au Ministre du Travail, dans les trois premiers mois de chaque année, un état établi dans les formes arrêtées par le Ministre et indiquant au 1^{er} janvier le nombre des employeurs affiliés, l'effectif total des employés et ouvriers occupés par ceux-ci, le nombre des chefs de famille allocataires, le nombre des enfants bénéficiaires, ainsi que le total des allocations familiales versées au cours de l'année précédente et le montant du fonds de réserve et de roulement à la fin de la même année ;

4^o De faire à tout moment, sur la réquisition du Ministre du Travail, la preuve, notamment par la communication, au Ministre ou à son délégué, des registres et pièces comptables, que l'institution continue à satisfaire aux conditions auxquelles a été subordonné son agrément.

ARTICLE 10

Les employeurs qui ont institué, pour leur personnel, des services particuliers d'allocations familiales agréés sont tenus :

1^o De soumettre au Ministre du Travail, toute modification au règlement du service, préalablement à sa mise en vigueur ;

2^o De communiquer chaque année au Ministre du Travail la balance du compte spécial du service et le bilan de leur entreprise dans les huit jours qui suivront l'établissement des comptes de l'année, ou l'approbation du bilan par l'Assemblée générale si l'entreprise est constituée en Société par actions ;

3^o De faire parvenir au Ministre du Travail, dans les trois premiers mois de chaque année, un état établi dans la forme arrêtée par le Ministre et indiquant, au 1^{er} janvier, l'effectif total des ouvriers et employés occupés, le nombre des chefs de famille allocataires, le nombre des enfants bénéficiaires, ainsi que le total des salaires payés et des allocations familiales versées au cours de l'année précédente ;

4^o De faire, à tout moment, sur la réquisition du Ministre, la preuve, notamment par la communication au Ministre ou à son délégué, des registres et pièces comptables, que le service particulier continue à satisfaire aux conditions auxquelles a été subordonné son agrément.

CHAPITRE IV

RETRAIT DE L'AGRÉMENT

ARTICLE 11

L'agrément donné à une institution visée à l'article 2 du présent décret ou à un service particulier visé à l'article 4 pourra être retiré par le Ministre du Travail, s'il est établi :

1° Que les documents, comptes et justifications qu'ils ont fournis en vue ou conséquence de leur agrément sont inexacts ;

2° Qu'ils ne remplissent plus les conditions auxquelles leur agrément a été subordonné ;

3° Qu'ils sont dans l'impossibilité de remplir leurs obligations statutaires et celles qui résultent du présent décret ;

4° Que la proportion des ouvriers et employés allocataires, par rapport à l'effectif total du personnel, ainsi que la proportion des enfants bénéficiaires, par rapport à l'effectif total du personnel, sont inférieures à celles qui sont constatées dans les institutions ou services particuliers, fonctionnant, pour les mêmes professions, dans la même circonscription, ou, à défaut, dans la région.

ARTICLE 12

Avant de retirer l'agrément à une institution ou à un service particulier, le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale prend l'avis de la Commission locale des allocations familiales du département ou des départements pour lesquels l'institution ou le service particulier a été agréé ainsi que de la Commission supérieure des allocations familiales.

L'arrêté portant retrait de l'agrément est motivé ; il fixe la date à laquelle le retrait d'agrément aura effet. Les employeurs affiliés à l'institution ou l'employeur de qui le service particulier dépend devront, à cette date, s'être affiliés à une autre institution.

CHAPITRE V

MISE EN VIGUEUR DE LA LOI

ARTICLE 13

Avant de prendre, soit d'office, soit à la demande d'institutions ou de syndicats patronaux intéressés, un décret tendant à déter-

miner, dans les cas prévus par l'article 74 h) du Livre I^{er} du Code du travail, les délais dans lesquels le régime des allocations entrera en vigueur pour des professions, catégories professionnelles ou régions déterminées, le Ministre du Travail en avise, par la voie d'un avis publié au *Journal Officiel*, les syndicats patronaux intéressés en indiquant les professions et les régions pour lesquelles ce décret doit intervenir. Il saisit, en même temps, et par l'intermédiaire des préfets, les Commissions d'allocations familiales des départements intéressés.

Les syndicats patronaux et les Commissions locales consultés doivent donner leur avis dans le délai d'un mois, à partir de la publication de l'avis au *Journal Officiel*.

Le projet de décret est ensuite soumis à la Commission supérieure des allocations familiales.

CHAPITRE VI

FIXATION DES TAUX D'ALLOCATIONS

ARTICLE 14

Pour la fixation des taux d'allocations prévue par l'article 74 c) du Livre I^{er} du Code du travail, le Préfet, dès qu'un décret pris en vertu de l'article 74 h) a déterminé les délais dans lesquels les dispositions du chapitre v du Titre III du dit Livre entreront en vigueur dans son département pour une profession ou catégorie professionnelle déterminée, consulte immédiatement la Commission locale des allocations familiales constituée en vertu de l'article 18 du présent décret, sur les taux minima qui doivent être prévus pour la profession ou catégorie professionnelle intéressée.

La Commission donne son avis après avoir constaté les taux pratiqués à la date du 12 mars 1932, dans le département, par les Caisses de Compensation déjà agréées. Le Ministre statue par arrêté, après avis de la Commission supérieure des allocations familiales. Cet arrêté fixe, en conséquence, les taux par journée de travail et par mois, le taux mensuel étant égal à 25 fois le taux journalier. Les taux ainsi fixés s'appliquent à tous les ouvriers ou employés occupés même temporairement dans la profession et la circonscription visées par ledit arrêté.

ARTICLE 15

Lorsque des variations auront été constatées dans le départe-

ment et pour une catégorie professionnelle déterminée, en ce qui concerne le taux des allocations familiales généralement pratiqué, le Ministre, soit d'office, soit à la demande des institutions agréées ou de syndicats patronaux intéressés, peut provoquer l'ouverture de la procédure instituée par l'article 14 ci-dessus, en vue de la révision des taux précédemment fixés.

ARTICLE 16

Les allocations journalières doivent être versées au moins tous les trois mois et dans les premiers jours de la période suivant celle à laquelle elles s'appliquent.

CHAPITRE VII

JUSTIFICATIONS A FOURNIR POUR LES ENFANTS AYANT DÉPASSÉ L'ÂGE DE L'OBLIGATION SCOLAIRE

ARTICLE 17

Les institutions ou services particuliers agréés ne sont tenus de verser les allocations familiales pour les enfants ayant dépassé l'âge de l'obligation scolaire et n'ayant pas encore atteint l'âge de seize ans que si le père, la mère ou l'ascendant ou l'ascendante à la charge duquel est l'enfant, produit à l'institution, par l'intermédiaire de l'employeur, ou au service particulier :

a) Si l'enfant est en apprentissage, une expédition du contrat écrit d'apprentissage ou une copie conforme, ainsi qu'un certificat du maître d'apprentissage visé par le maire, indiquant la date d'entrée en vigueur du contrat, attestant la régularité de l'application de ce contrat, mentionnant éventuellement le salaire et les avantages en nature dont bénéficie l'apprenti ;

b) Si l'enfant poursuit ses études, un certificat du chef de l'établissement d'enseignement.

c) Si l'enfant est atteint d'infirmité ou de maladie chronique, un certificat de l'établissement où il est hospitalisé, ou, s'il n'est pas hospitalisé, un certificat du médecin traitant. Dans tous les cas, l'institution ou le service particulier peut subordonner le paiement de l'allocation à la production d'un certificat délivré par un médecin de son choix.

CHAPITRE VIII

DES COMMISSIONS LOCALES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

ARTICLE 18

Dans chaque département, il est institué une Commission locale des allocations familiales chargée de donner son avis :

1^o Sur les demandes d'agrément des institutions visées par l'article 2 et des services particuliers visés par l'article 4 du présent décret ;

2^o Sur les retraits d'agrément dans les conditions prévues par l'article 11 du présent décret ;

3^o Sur les projets de décret tendant à la mise en vigueur dans le département, pour des professions ou catégories professionnelles déterminées, des dispositions du chapitre v du Titre III du Livre I^{er} du Code du travail ;

4^o Sur la fixation des taux minima d'allocations dans les conditions prévues par les articles 14 et 15 du présent décret ;

5^o Sur toute autre question intéressant le fonctionnement des allocations familiales qui leur sera soumise par le Ministre du Travail.

ARTICLE 19

Un arrêté du Ministre du Travail, rendu sur la proposition du Préfet, fixe la composition de la Commission prévue à l'article précédent et en nomme les membres. Cette Commission, présidée par le Préfet, peut désigner, parmi ses membres, un Vice-Président. Elle doit comprendre notamment des représentants des principales institutions visées par l'article 2 et, s'il y a lieu, des services particuliers visés par l'article 4, dont l'activité s'exerce dans le département, ainsi que des pères de familles nombreuses désignés par la Commission départementale de la Natalité. L'inspecteur divisionnaire du Travail compétent pour le département, ou l'inspecteur départemental désigné par lui, doivent également en faire partie.

ARTICLE 20

Le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale est chargé de l'exécution du présent décret qui sera publié au *Journal Officiel* de la République Française.

BIBLIOGRAPHIE

1^o Périodiques.

Bulletin du Ministère du Travail. Paris, Berger-Levrault (trimestriel).

DALLOZ. — *Recueil hebdomadaire de jurisprudence.* Paris.

DALLOZ. — *Répertoire pratique de législation, de doctrine et de jurisprudence*
Paris.

Gazette du Palais.

Journal Officiel de la République Française.

Lois et décrets, arrêtés, circulaires, avis, communications, informations
et annonces.

Débats parlementaires, Chambre des Députés et Sénat.

Documents parlementaires, projets et propositions de lois, exposés des
motifs et rapports.

Nomenclature des industries et professions. Paris. Statistique générale de la
France, avril 1934.

La Semaine Juridique. Paris. Jurisclasseurs.

SIREY. — *Recueil général des lois et des arrêts.*

2^o Publications du Comité central des Allocations Familiales, Paris, 31, rue Guyot.

Annuaire permanent des Caisses de Compensation, édit. de 1935 (avec mise à
jour au 1^{er} avril 1936).

Bulletin mensuel des Allocations Familiales et des Assurances Sociales.

*Comptes rendus des Assemblées Générales et des Congrès annuels du Comité
Central.*

Manuel Pratique des Allocations Familiales, 2^e édit., 1934 (avec mise à jour
en décembre 1936).

Recueil des Questions écrites et de jurisprudence, t. I, 1932-1935, t. II, 1936.

Le lecteur y trouvera les décisions de jurisprudence (notamment les jugements des conseils de prud'hommes et des tribunaux de commerce, ainsi que les sentences des justices de paix) pour lesquelles nous n'avons pu indiquer de référence aux manuels usuels (*Dalloz*, *Sirey*, *Gazette du Palais*, *Semaine Juridique*).

Revue de la Famille (mensuelle).

3^o Doctrine.

- BERTIN et CHARPENTIER. — *Manuel des Associations déclarées*. Paris, Rousseau, 1907.
- BONVOISIN et MAIGNAN. — *Allocations Familiales et Caisses de Compensation*. Paris, Sirey, 1930.
- GUESDON (V.). — *Le mouvement de création et d'extension des Caisses d'Allocations Familiales*. Paris, 1922. (*Thèse de droit*.)
- HOUPIN et BOSVIEUX. — *Traité général théorique et pratique des Sociétés civiles et commerciales et des Associations*. Paris, Sirey, 1935.
- MAZAS (P.). — *Fondement de l'obligation aux Allocations Familiales*. Paris, Sirey, 1935. (*Thèse de droit*.)
- MOLLIARD (A.). — *Les Allocations Familiales et les Caisses de Compensation*. Paris. Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1922. (*Thèse de droit*.)
- PLANIOL (Marcel). — *Traité élémentaire de Droit civil*. Paris. Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1935.
- TRUCHY (Henry). — *Cours d'Economie politique*, 3^e et 4^e éditions. Paris, Sirey, 1936.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
CHAPITRE PREMIER	
HISTORIQUE DE L'INSTITUTION	1
1° La période de liberté	2
2° L'obligation légale	6
CHAPITRE II	
LE PRINCIPE POSÉ PAR LA LOI	11
1° Obligation d'adhérer à une Caisse de Compensation.	11
2° Employeurs visés.	12
A. D'après la nature de la profession	12
B. D'après la durée d'occupation du personnel.	16
3° Contrôle.	19
A. Agents chargés du contrôle.	19
B. Attributions des agents chargés du contrôle.	20
C. Exercice du contrôle.	21
4° Sanctions	23
CHAPITRE III	
MISE EN VIGUEUR DE LA LOI	26
1° Consultation des syndicats patronaux	28
2° Consultation des Commissions départementales et de la Commission supérieure	29
3° Décret du Ministre du Travail. (Référence à la Nomenclature des Industries et professions)	30
CHAPITRE IV	
CONSTITUTION DES CAISSES DE COMPENSATION . . .	41
1° Statut juridique	41
2° Compétence professionnelle.	43
A. Organismes constitués entre différents employeurs (Caisses professionnelles, multiprofessionnelles et interprofessionnelles). . .	44
B. Services particuliers.	50

	Pages.
3 ^o Compétence territoriale	53
A. Caisse départementale unique.	55
B. Pluralité de caisses dans le même département.	56
C. Caisses interdépartementales.	57
D. Caisses nationales.	57

CHAPITRE V

AGRÈMENT	59
1 ^o Conditions à remplir par les institutions.	60
A. Nature juridique	60
B. Effectifs.	61
C. Garanties financières { Fonds de réserve. }	65
Fonds de roulement }	
D. Dispositions réglementaires.	69
2 ^o Procédure	73
A. Présentation de la demande d'agrément	74
B. Examen par la Commission locale.	76
C. Examen par la Commission supérieure	79
D. Arrêté du Ministre du Travail.	81
3 ^o Situation des Caisses en instance d'agrément et des Caisses non agréées.	84
4 ^o Statistique des Caisses de compensation et services particuliers agréés.	88
5 ^o Retrait d'agrément	92

CHAPITRE VI

FONCTIONNEMENT	94
1 ^{re} SECTION. — <i>Rapports entre les Caisses et les employeurs adhérents</i>	94
1 ^o Adhésion	94
A. Nature et effets juridiques de l'adhésion	94
B. Date de l'adhésion, effet rétroactif.	97
2 ^o Obligations des adhérents	101
A. Paiement de la cotisation	101
a) Définition de la cotisation, droit d'entrée	102
b) Calcul de la cotisation	105
D'après les effectifs.	105
D'après les salaires.	106
Salaires à déclarer : Représentants de commerce, gérants de Sociétés à responsabilité limitée, administrateurs délégués, gérants de succursales, enfants salariés de l'adhérent	109
c) Taux de la cotisation (taux de compensation)	111
d) Recouvrement de la cotisation	114
Délais de paiement.	114
Privilege des Caisses de Compensation	115
Contentieux.	116
Juridictions compétentes	117

	Pages.
B. Formalités relatives au paiement des allocations familiales . . .	118
Etats des journées de travail.	119
Bulletin de présence	119
3 ^o Contrôle des obligations	121
4 ^o Droits des adhérents.	122
A. Participation à la gestion.	123
a) Assemblées générales	123
b) Comités de gestion.	124
B. Démission.	129
5 ^o Perte de la qualité d'adhérent.	129
2 ^e SECTION. — <i>Rapports entre les Caisses et les attributaires</i>	131
1 ^o Conditions de fonds nécessaires pour être attributaires	132
2 ^o Obligations des attributaires	134
A. Pour la constitution du dossier	134
a) Déclaration (forme, délais, pièces justificatives)	134
b) Inscription	142
B. Postérieurement à la constitution du dossier.	143
a) Renouvellement des certificats	143
b) Notification des changements de situation.	144
3 ^o Contrôle des obligations, sanction des fraudes	144
4 ^o Droits des attributaires	147
A. Droit aux allocations familiales.	147
a) Nature de ce droit. Les allocations familiales sont-elles assimilables au salaire ?	147
b) Montant des allocations familiales (barèmes)	149
c) Calcul des allocations dues	154
d) Versement des allocations	155
A qui sont-elles versées ?	155
Par qui sont-elles versées { Par la Caisse	157
Par les adhérents	159
Périodicité du versement	161
B. Prestations extra-légales.	162
C. Réclamations des attributaires; litiges.	163
5 ^o Perte de la qualité d'attributaire.	166
A. Événements concernant les enfants	166
B. Événement concernant l'attributaire lui-même	166
3 ^e SECTION. — <i>Rapports entre les Caisses de Compensation et l'Adminis-</i> <i>tration</i>	167
1 ^o Fondement légal de l'intervention administrative	167
2 ^o Rapports des Caisses avec l'Administration centrale (Ministère du Tra-	
vail).	169
A. Contrôle du Ministère	169
a) Eléments de ce contrôle	169
Modifications des statuts ou changement dans l'adminis-	
tration de la Caisse.	169
Bilan annuel	170
Etat justificatif	171
Communication de la comptabilité	172
b) Limites de ce contrôle	173

	Pages.
B. Rapports d'information réciproque entre les Caisses et l'Administration.	177
3° Rapports des Caisses avec les agents chargés du contrôle de l'application de la loi.	179
4 ^e SECTION. — <i>Rapports entre les Caisses de Compensation</i>	183
1° Cas de collaboration entre Caisses	184
A. Travail simultané des deux conjoints, fractionnement des allocations par moitié	184
B. Responsabilité des Caisses en cas d'accidents du travail des tributaires, engagement solidaire.	187
C. Contrôles respectifs des Caisses sur les adhérents démissionnaires ou radiés	189
D. Surcompensation.	189
2° Comité Central des Allocations Familiales.	192
A. Historique.	192
B. Organisation.	193
a) Administration.	193
b) Formations Assemblées générales	194
Commission permanente.	195
Commissions spécialisées	196
Réunions inter-Caisses	197
Congrès.	197
c) Rôle.	198

CHAPITRE VII

L'ŒUVRE SOCIALE DES CAISSES DE COMPENSATION

1° Justification	202
2° Les différentes variétés de services sociaux	205
A. Primes	206
a) Primes de natalité.	206
b) Primes d'allaitement.	208
B. Infirmières-visiteuses	210
C. Consultations et soins	215
D. Colonies de vacances	216
E. Orientation professionnelle.	217
F. Enseignement ménager	218
G. Autres réalisations	220

CHAPITRE VIII

CONCLUSION. — L'ŒUVRE RÉALISÉE.

ANNEXES. — Loi du 11 mars 1932	231
Règlement d'Administration Publique du 14 mars 1933	237
BIBLIOGRAPHIE	249

IMPRIMERIE
HÉRISSEY
: ÉVREUX :